

Vite salvate. Diritti protetti.

Colmare le lacune in materia di protezione dei rifugiati e migranti nel Mediterraneo



Raccomandazione

Vite salvate. Diritti protetti.
Colmare le lacune in materia di protezione dei
rifugiati e migranti nel Mediterraneo

Dalla Commissaria per i diritti umani
del Consiglio d'Europa

Foto di copertina:
© Giorgos Moutafis (2017)
Mamahba, 17 anni, guineano, è avvolto in una coperta termale a bordo dell'ex peschereccio Golfo Azzurro dell'ONG spagnola Proactiva Open Arms, in seguito a un'operazione di soccorso vicino alle coste libiche nel Mediterraneo centrale.

© Consiglio d'Europa, giugno 2019
Stampato presso il Consiglio d'Europa

Disclaimer:

L'analisi presentata in questa Raccomandazione rimanda a politiche e prassi aggiornate al 24 maggio 2019.

Ringraziamenti:

La presente Raccomandazione è stata redatta dall'Ufficio della Commissaria con il supporto della dott.ssa Francesca De Vittor, ricercatrice in diritto internazionale presso l'Università Cattolica di Milano, in qualità di consulente indipendente. La Commissaria desidera anche ringraziare i numerosi altri esperti dell'accademia, della società civile e delle organizzazioni internazionali che hanno fornito commenti e consigli inestimabili durante il processo di redazione.

Indice

ELENCO DEGLI ACRONIMI	5
EXECUTIVE SUMMARY	7
SINTESI DELLE RACCOMANDAZIONI	11
INTRODUZIONE	15
CAPITOLO 1 – ASSICURARE L’EFFICACIA NELLA RICERCA E SOCCORSO: COORDINAMENTO E CAPACITÀ	19
1.1. Garantire che le operazioni di soccorso siano coordinate efficacemente	19
1.2. Garantire un’adeguata capacità di soccorso nel Mediterraneo	24
CAPITOLO 2 – GARANTIRE CHE GLI SBARCHI DEI MIGRANTI SOCCORSI AVVENGANO IN MODO SICURO E TEMPESTIVO	27
2.1. Assicurare che lo sbarco avvenga in un luogo sicuro	27
2.2. Rafforzare il coordinamento nello sbarco per evitare ritardi	31
2.3. Rispettare i diritti umani dei migranti sbarcati	34
CAPITOLO 3 – COOPERAZIONE CON LE ONG	37
CAPITOLO 4 – COOPERAZIONE CON PAESI TERZI	43
4.1. Approccio generale alla cooperazione in materia di migrazione con paesi terzi	43
4.2. Commenti specifici sulla cooperazione con la Libia	45
CAPITOLO 5 – INDIVIDUAZIONE DI VIE SICURE E LEGALI PER PREVENIRE VIAGGI IRREGOLARI E PERICOLOSI VIA MARE	49
CONCLUSIONI	53

Elenco degli acronimi

CDDH	Steering Committee for Human Rights (Comitato Direttivo per i Diritti Umani)
CEDU	European Convention on Human Rights (Convenzione Europea sui Diritti Umani)
EU	European Union (Unione Europea)
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights (Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali)
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights (Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici)
IMO	International Maritime Organisation (Organizzazione Marittima Internazionale)
IOM	International Organisation for Migration (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni)
JRCC	Joint Rescue Coordination Centre (Centro di Coordinamento Congiunto di Soccorso)
ONG	Non-Governmental Organisation (Organizzazioni non Governative)
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani)
ONU	United Nations (Nazioni Unite)
RCC	Rescue Coordination Centre (Centro di Coordinamento del Soccorso)
SAR	Search and Rescue (Ricerca e Soccorso)
SOLAS	International Convention for the Safety of Life at Sea (Convenzione Internazionale per la Salvaguardia della Vita Umana in Mare)
SRR	Search and Rescue Region (Regione di Ricerca e Soccorso)
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea (Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare)
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati)
UNSMIL	United Nations Support Mission in Libya (Missione di Supporto delle Nazioni Unite in Libia)

Executive Summary

La protezione dei rifugiati, dei richiedenti asilo e dei migranti che viaggiano via mare costituisce parte integrante delle leggi in materia di diritti umani e rifugiati e del diritto internazionale marittimo. Come illustrato in questo documento, gli Stati hanno chiari obblighi di aiutare qualsiasi persona trovata in difficoltà in mare, di soccorrere le persone in pericolo e di garantire che i loro diritti - incluso il diritto alla vita e alla protezione dal respingimento - siano rispettati. Pertanto, la Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa presenta la sua Raccomandazione relativa al modo per aiutare gli Stati membri a rendere tali diritti pratici ed efficaci.

Negli ultimi anni alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa, agendo individualmente o in virtù della loro appartenenza all'Unione europea, hanno progressivamente adottato leggi e misure più severe e restrittive per gestire i tentativi da parte di rifugiati e migranti di percorrere la rotta del Mediterraneo centrale.

Politicizzando una questione di natura umanitaria, hanno adottato leggi, politiche e pratiche che sono state spesso contrarie ai loro obblighi giuridici di garantire efficaci operazioni di ricerca e soccorso, lo sbarco rapido e sicuro e un altrettanto tempestiva accoglienza delle persone soccorse, e la prevenzione di tortura e trattamenti inumani o degradanti.

La presente Raccomandazione mira quindi a identificare le carenze di questo approccio e ad aiutare gli Stati membri a riformulare la propria risposta rispettando gli standard in materia di diritti umani.

È evidente che c'è la necessità di una risposta urgente. Dal 2014 migliaia di esseri umani sono morti nel Mediterraneo mentre cercavano di raggiungere un approdo sicuro. Allo stesso tempo, le operazioni di ricerca e soccorso degli Stati sono state ridotte, con il risultato che il salvataggio in mare di rifugiati e migranti in difficoltà ha richiesto molto più tempo o talvolta è arrivato troppo tardi. Ciò ha contribuito a rendere la rotta del Mediterraneo centrale ancora più pericolosa. Le misure restrittive hanno anche permesso alla tratta e al traffico di esseri umani di prosperare.

Inoltre, l'Unione Europea e singoli Stati europei continuano a esternalizzare i controlli alle frontiere verso paesi terzi per tenere lontani i rifugiati e i migranti dalle coste europee. Ciò avviene tra l'altro attraverso il finanziamento,

l'equipaggiamento o la formazione di guardie di frontiera di paesi che non rispettano i diritti umani. Questo approccio ha portato a una riduzione degli arrivi sulle coste europee, ma allo stesso tempo ha comportato anche un terribile costo in termini di vite umane. Non solo i migranti continuano a morire in mare, ma in alcuni casi vengono intercettati e portati in paesi - come la Libia - dove sono spesso sottoposti a tortura, stupro, schiavitù, sfruttamento o detenzione illegale e indefinita.

Tali misure sono state aggravate da un'azione più severa nei confronti di coloro che rispettano l'antico dovere di salvare le persone in difficoltà in mare. Attualmente i capitani di imbarcazioni commerciali e da pesca si possono trovare ad affrontare procedimenti giudiziari e amministrativi per aver aiutato persone in pericolo in mare e averle portate in un porto sicuro per lo sbarco. La criminalizzazione e l'ostruzione di tali atti umanitari hanno preso di mira in particolare le ONG. In alcuni casi, i governi hanno chiuso i porti e tenuto deliberatamente le persone salvate e l'equipaggiamento delle navi bloccate in mare per lunghi periodi di tempo, a causa del disaccordo tra gli Stati membri su chi fosse responsabile del loro sbarco.

Questa situazione è anche il risultato della lunga incapacità degli Stati europei di condividere la responsabilità delle operazioni di ricerca e soccorso in mare e dell'accoglienza di rifugiati, richiedenti asilo e migranti a terra. Indubbiamente, alcuni paesi costieri sono stati lasciati soli ad affrontare le sfide poste dall'arrivo dei migranti via mare. Tuttavia, ciò non può giustificare misure che mettono in pericolo la vita e la sicurezza degli esseri umani.

Anche se gli Stati hanno il diritto di controllare i propri confini e garantire la sicurezza, allo stesso tempo hanno il dovere di proteggere efficacemente i diritti sanciti dal diritto del mare e la normativa sui diritti umani e sui rifugiati.

Le 35 raccomandazioni contenute in questo documento mirano ad aiutare tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa a trovare il giusto equilibrio tra questi imperativi. Si concentrano su cinque principali aree di azione: assicurare un efficace coordinamento nelle operazioni di ricerca e soccorso; garantire lo sbarco sicuro e tempestivo delle persone soccorse; individuare modalità efficaci di cooperazione con le ONG; prevenire le violazioni dei diritti umani collaborando con i Paesi terzi; e predisporre vie sicuri e legali per entrare in Europa.

Queste aree di azione sono strettamente interconnesse e dovrebbero quindi essere considerate nel loro insieme per trovare modi per coordinare e condividere la responsabilità per la gestione della situazione attuale in un modo conforme ai diritti umani. Se attuate in modo coerente, queste raccomandazioni possono aiutare a impedire a rifugiati, richiedenti asilo e migranti in mare di rimanere intrappolati in un vuoto di protezione. Possono

inoltre assistere gli Stati membri nell'esercizio della dovuta diligenza ("*due diligence*") per garantire che le loro azioni non contribuiscano, direttamente o indirettamente, alle violazioni dei diritti umani da parte di altri, come i paesi terzi.

Queste Raccomandazioni si rivolgono agli Stati membri del Consiglio d'Europa che rivestono diversi ruoli: in quanto Stati costieri, in quanto Stati di bandiera delle navi presenti nel Mediterraneo o in quanto Stati i cui sforzi per condividere le responsabilità sono necessari per proteggere vite e diritti in mare. Gli Stati membri dovrebbero utilizzare queste Raccomandazioni per adeguare il loro approccio attuale, intendendole come una bussola per progettare eventuali misure che intendono attuare in futuro, sia individualmente sia come parte di azioni collettive, comprese quelle decise all'interno dell'Unione europea.

L'attuale situazione nel Mediterraneo e le risposte degli Stati membri possono comportare dei dilemmi. Questi devono essere risolti con l'obiettivo primario di prevenire la perdita di vite umane e proteggere i diritti umani di rifugiati, richiedenti asilo e migranti in mare. Le sfide sono indubbiamente di ampia portata, ma la necessità di cambiare rotta e preservare la vita e la dignità umana è ancora più rilevante.

Sintesi delle Raccomandazioni

Efficaci operazioni di ricerca e soccorso (Capitolo 1)

- È necessario rafforzare l'efficace coordinamento delle operazioni di salvataggio, anche attraverso:
 - la verifica che i Centri di Coordinamento del Soccorso (RCC) siano pienamente operativi e in grado di rispondere immediatamente a qualsiasi richiesta di soccorso;
 - la garanzia che i comandanti, le ONG e le compagnie di navigazione non siano penalizzati per aver rispettato il loro dovere di soccorrere persone in pericolo in mare;
 - un'efficace indagine nei confronti di qualsiasi accusa di omissione di assistenza immediata alle persone in pericolo in mare.
- Va garantita una capacità di salvataggio adeguata e sufficiente nel Mediterraneo, anche attraverso:
 - mezzi specificamente dedicate alle operazioni di ricerca e soccorso (SAR) nel Mediterraneo e distribuite in punti delle rotte in cui possono contribuire efficacemente al salvataggio di vite umane;
 - il pieno utilizzo di tutte le imbarcazioni in grado di dare assistenza nelle operazioni di ricerca e soccorso, comprese le navi gestite da ONG.

Sbarco tempestivo e sicuro delle persone soccorse (Capitolo 2)

- Va garantito che lo sbarco avvenga solo in un luogo sicuro, conformemente al diritto marittimo, ai diritti umani e alla normativa in materia di rifugiati:
 - valutando la sicurezza di un determinato luogo di sbarco e tenendo pienamente in considerazione il rischio di persecuzioni, torture, trattamenti inumani o degradanti, respingimenti a catena e altre gravi violazioni dei diritti umani, nonché i rischi specifici cui possono essere sottoposte le persone vulnerabili.

- evitando di dare ai comandanti delle navi istruzioni che possano, direttamente o indirettamente, comportare lo sbarco delle persone soccorse in un luogo non sicuro.
 - rispettando la facoltà dei comandanti di non sbarcare le persone soccorse in luoghi non sicuri e informando tutti gli attori interessati su quali luoghi non possono essere considerati sicuri, oltre che comunicando la necessità di impedire lo sbarco delle persone soccorse in tali luoghi.
- È necessario rafforzare il coordinamento nelle operazioni di sbarco per evitare ritardi, anche attraverso:
 - un'assistenza reciproca per identificare tempestivamente un luogo sicuro e garantire che in nessun caso eventuali disaccordi tra Stati membri mettano a rischio i diritti delle persone soccorse, e che sia sempre data la precedenza a considerazioni umanitarie;
 - il ricorso agli strumenti disponibili nel quadro dell'Unione Europea per concordare un meccanismo di condivisione della responsabilità in materia di accoglienza e procedure, anche di asilo, in favore dei sopravvissuti sbarcati.
 - È necessario assicurare che i rifugiati e i migranti sbarcati siano trattati in modo conforme ai diritti umani, offrendo adeguate misure di salvaguardia.

Cooperazione con le ONG (Capitolo 3)

- È necessario cercare una cooperazione costruttiva con le ONG coinvolte nelle operazioni di ricerca e soccorso, evitare qualsiasi retorica stigmatizzante e cessare qualsiasi azione vessatoria a livello politico, giudiziario e amministrativo.
- Va garantito che le modifiche legislative o altre misure che riguardano queste ONG siano redatte in modo tale da consentire il loro funzionamento; condurre consultazioni significative con le ONG e risolvere eventuali problemi relativi al rispetto dei requisiti tecnici o amministrativi nel rispetto di uno spirito cooperativo.
- Va facilitato il lavoro delle ONG che salvano vite in mare, anche consentendo loro l'accesso ai porti e annullando le politiche generalizzate che chiudono i porti o rifiutano a tutte le ONG l'ingresso nelle acque territoriali, o vietano la navigazione in determinate zone delle acque internazionali.

Cooperazione con paesi terzi (Capitolo 4)

- Vanno garantite trasparenza e responsabilità in qualsiasi attività di cooperazione in materia di migrazione con paesi terzi, anche attraverso:
 - la valutazione dei rischi di violazione dei diritti umani, lo sviluppo di strategie di mitigazione del rischio, l'istituzione di meccanismi di monitoraggio indipendenti e la pubblicazione dei risultati di tali valutazioni e monitoraggi;
 - la sospensione immediata di qualsiasi attività di cooperazione che metta in pericolo i diritti umani delle persone coinvolte.
- In virtù delle gravi violazioni dei diritti umani di rifugiati, richiedenti asilo e migranti in Libia, compresi quelli che vengono intercettati in mare, vanno garantite le seguenti azioni:
 - esaminare con urgenza tutte le attività e le pratiche di cooperazione con la Guardia costiera libica, identificare quali di queste influiscano, direttamente o indirettamente, sul rinvio di persone intercettate in mare in contesti in cui possono subire gravi violazioni dei diritti umani, e sospenderle fino a che non vengano date chiare garanzie sul rispetto dei diritti umani;
 - rimandare ogni ulteriore sostegno alla Guardia costiera libica fintanto che non verranno prese misure che dimostrino la loro conformità ai diritti umani; continuare a sostenere gli sforzi delle organizzazioni internazionali nel garantire il rilascio di rifugiati, richiedenti asilo e migranti dai luoghi di detenzione in Libia; sollecitare con urgenza posti per il piano di evacuazione dell'UNHCR e facilitare la creazione di corridoi umanitari sicuri.

Vie sicure e legali per prevenire viaggi irregolari e pericolosi via mare (Capitolo 5)

- È necessario che gli Stati membri incrementino la loro partecipazione ai programmi di reinsediamento dei rifugiati e considerino di avviare o ampliare le possibilità di visti umanitari, schemi di sponsorizzazione e altri meccanismi che contribuiscano a creare percorsi sicuri e legali.
- Gli Stati membri devono modificare le proprie politiche così da garantire ai beneficiari di protezione internazionale l'accesso a procedure di ricongiungimento familiare rapide, flessibili ed efficaci.

Introduzione

L'effettiva protezione dei diritti umani dei rifugiati, dei richiedenti asilo e dei migranti che viaggiano via mare è una sfida importante per gli Stati membri del Consiglio d'Europa. Non si tratta di una sfida nuova.¹ Tuttavia, poiché gli spostamenti attraverso il Mediterraneo sono aumentati nel 2014, le risposte degli Stati membri, individualmente o in quanto appartenenti dell'Unione Europea (UE), si sono evolute rapidamente. Tali risposte hanno suscitato nuove sfide, che devono essere affrontate con urgenza.

Le nuove pratiche adottate hanno inciso in modo particolare sull'efficacia delle operazioni di ricerca e soccorso (SAR) in mare, sullo sbarco rapido e sicuro delle persone soccorse e sulla loro accoglienza a terra, oltre che il loro possibile rimpatrio nel caso in cui si valuti che non necessitino di protezione internazionale. L'impatto di questi cambiamenti è più chiaramente visibile sulla cosiddetta rotta del Mediterraneo centrale.² Nell'ottobre 2014 è stata interrotta l'operazione italiana Mare Nostrum, finalizzata a salvare vite umane nel Mar Mediterraneo centrale.³ Questa operazione è stata sostituita da altre missioni, che hanno gradualmente ridotto la loro capacità e/o portata geografica, o in generale non avevano la SAR come loro obiettivo primario.⁴ Inoltre, mentre in passato l'Italia ha coordinato in modo efficace le operazioni SAR vicino alla costa libica, la definizione da parte della Libia di una Regione di Ricerca e Soccorso (SRR)⁵ ha visto le autorità libiche assumersi una crescente responsabilità per tali operazioni. Il sostegno bilaterale e dell'UE alla Guardia costiera libica ha anche causato importanti cambiamenti nel modo in cui le attività SAR sono coordinate e attuate nel Mediterraneo centrale.⁶ Inoltre, l'emanazione di un Codice di condotta per le organizzazioni non governative (ONG) da parte dell'Italia nel luglio 2017, con il sostegno dell'UE, ha coinciso con procedimenti penali e amministrativi contro i comandanti (capitani di navi) e le ONG, nonché con decisioni politiche volte a impedire il loro ingresso nelle acque territoriali e nei porti.⁷

Queste politiche e queste pratiche hanno portato a una riduzione degli arrivi sulle coste europee, ma d'altra parte hanno avuto anche un terribile costo umano che non può essere ignorato o sottostimato né dagli Stati membri né dagli organismi internazionali ed europei competenti.⁸ Infatti, benché nel 2018 il numero assoluto di persone annegate o disperse sia diminuito,

il rischio relativo di morte nel Mediterraneo è aumentato drasticamente.⁹

Con un minor numero di imbarcazioni di competenza statale che pattugliano il Mediterraneo, il salvataggio di migranti e rifugiati in pericolo in mare richiede ora molto più tempo, o talvolta rischia di arrivare troppo tardi. Inoltre, la maggior parte delle persone che fuggono dalla Libia devastata dal conflitto attraverso la rotta del Mediterraneo centrale sono attualmente intercettate o soccorse dalla Guardia costiera libica, e conseguentemente rimandate in Libia, che è stata ripetutamente considerata come approdo non sicuro, dal momento che - una volta giunti nel paese - i migranti soccorsi in mare si trovano a dover subire detenzione indefinita e arbitraria, uccisioni illegali, torture o trattamenti inumani o degradanti, stupri, violenze sessuali, estorsione, lavoro forzato e sfruttamento.¹⁰

I comandanti delle imbarcazioni che si limitano a rispettare il loro antico dovere di soccorrere persone in pericolo in mare si possono ora trovare a dover affrontare procedimenti giudiziari e amministrativi per aver adempiuto a tale dovere. Ad esempio, sono accusati di essersi rifiutati di seguire istruzioni che avrebbero comportato lo sbarco di migranti e rifugiati soccorsi in un luogo in cui la loro sicurezza sarebbe stata in pericolo. Ciò è avvenuto in particolare quando sono state le ONG a effettuare i salvataggi. Inoltre, sono stati numerosi i casi di persone salvate e successivamente bloccate in mare per periodi prolungati, a causa di un conflitto tra gli Stati membri in merito alla responsabilità del loro sbarco.

La situazione attuale ha anche aumentato il carico di responsabilità che incombe sulle navi mercantili o da pesca e i loro equipaggi in merito al salvataggio di migranti e rifugiati in pericolo nel Mediterraneo. Il loro ruolo è stato fondamentale per salvare la vita di molte persone in mare. Tuttavia, i timori di lunghi ritardi nello sbarco dei migranti soccorsi, e persino dei procedimenti giudiziari, rischiano di scoraggiarli dall'adempiere al loro dovere di salvataggio. In alcuni casi, le navi mercantili hanno persino ricevuto istruzioni di riportare i sopravvissuti in luoghi non sicuri come la Libia. Lo stato di agitazione che le persone salvate si trovano a vivere quando viene loro prospettato di essere rimandati in Libia può anche creare situazioni non sicure per i membri dell'equipaggio di mercantili o navi da pesca.

La situazione nel Mediterraneo è estremamente complessa. L'intensa politicizzazione delle questioni che dovrebbero essere di natura umanitaria e la riluttanza degli Stati membri a condividere la responsabilità hanno reso ancora più difficile l'individuazione di soluzioni. Gli Stati hanno il diritto di controllare i loro confini e garantire la sicurezza cooperando a tal fine con i paesi vicini, ma ciò non può avvenire a scapito dei diritti umani delle persone sia in mare che a terra. La protezione efficace di questi diritti richiede la piena attuazione degli obblighi degli Stati membri, ai sensi del

diritto internazionale marittimo e della normativa internazionale sui diritti umani e sui rifugiati, che dovrebbero essere intesi in modo coerente.

Ogni essere umano ha diritto alla vita e alla protezione della dignità umana. Secondo il diritto internazionale marittimo, gli Stati membri sono tenuti ad agire per preservare la vita in mare.¹¹ Inoltre, come previsto dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa:

*“La protezione del diritto alla vita fa parte del nucleo della Convenzione Europea sui Diritti Umani e rappresenta uno dei valori fondamentali delle società democratiche che compongono il Consiglio d'Europa. È imperativo per gli Stati membri rispettare pienamente i loro obblighi legali in materia di protezione della vita umana in mare [...]”*¹²

Allo stesso modo, il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha notato che ai sensi del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR) il diritto alla vita impone agli Stati di rispettare e proteggere la vita delle persone che si trovano in una situazione di pericolo in mare, in conformità con i loro obblighi in base al diritto marittimo.¹³

Le azioni per salvaguardare la vita umana in mare dovrebbero essere effettuate in modo tale da essere coerenti con la Convenzione Europea sui Diritti Umani (di seguito “la Convenzione”) e altri strumenti internazionali, come la Convenzione sui Rifugiati del 1951. Ciò richiede che questioni come il soccorso e lo sbarco siano risolte nel pieno rispetto tra gli altri del principio di non-refoulement,¹⁴ della protezione contro la detenzione arbitraria,¹⁵ e del divieto di espulsione collettiva.¹⁶

Questo documento presenta le raccomandazioni della Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa volte ad aiutare gli Stati membri a garantire che questi obblighi siano pienamente soddisfatti. Dal punto di vista della Commissaria, l'effettiva tutela e promozione dei diritti umani dei rifugiati, dei richiedenti asilo e dei migranti, in mare e in terra, dovrebbe sempre prevalere su qualsiasi dilemma o incertezza che possa essere causata dall'interazione tra diversi regimi legali, pratiche e politiche. In linea con questo principio, queste raccomandazioni mirano a contribuire all'ulteriore progresso della protezione della vita e della dignità dei rifugiati, dei richiedenti asilo e dei migranti in mare, in modo che non si trovino intrappolati in un vuoto di protezione. Infine, hanno l'obiettivo di assistere gli Stati membri nell'esercizio della loro dovuta diligenza (“*due diligence*”) per garantire che le loro azioni non contribuiscano, direttamente o indirettamente, alle violazioni dei diritti umani da parte di altri, come i paesi terzi.

Alcune raccomandazioni contenute in questo documento riguardano gli Stati membri nei loro ruoli specifici in relazione alla situazione attuale nel Mediterraneo. Si rivolgono, ad esempio, agli Stati membri che si affacciano sul Mediterraneo in quanto Stati costieri con obblighi specifici ai sensi del diritto internazionale marittimo. Sono altresì rilevanti per gli Stati membri che agiscono in qualità di Stati di bandiera delle navi che effettuano operazioni di soccorso. Tuttavia, diverse raccomandazioni riguardano anche gli Stati membri che non ricadono nell'una né nell'altra categoria, ma che hanno ancora un ruolo importante da svolgere per la protezione generale della vita e della dignità nel Mediterraneo, anche attraverso la condivisione delle responsabilità per un'adeguata capacità di salvataggio e lo sbarco tempestivo delle persone soccorse.

Questo documento si basa principalmente sulle esperienze degli ultimi anni nel Mediterraneo centrale, tuttavia le stesse raccomandazioni possono essere applicate a tutte le situazioni in cui sono in gioco i diritti di rifugiati, richiedenti asilo e migranti in mare.

Le presenti raccomandazioni dovrebbero essere utilizzate dagli Stati membri per adattare - laddove necessario - le loro pratiche correnti e per valutare eventuali misure da attuare in futuro sulla base del quadro qui presentato. Questo è ciò che dovrebbe avvenire a livello di singoli Stati, ma in modo cruciale anche quando gli stessi intraprendono azioni o decisioni collettive, anche nel quadro della loro appartenenza all'UE. La Commissaria invita anche le istituzioni, le agenzie e i servizi dell'UE a contribuire all'attuazione di queste raccomandazioni. La Commissaria invita altresì i parlamentari e le pertinenti strutture per i diritti umani (compresi gli Ombudsmen e le istituzioni nazionali per i diritti umani) a garantire la trasparenza e la responsabilità delle rispettive autorità al fine di garantire l'attuazione di tali raccomandazioni.

Le raccomandazioni sono suddivise in cinque aree specifiche di azione degli Stati membri del Consiglio d'Europa: assicurare un efficace coordinamento nelle operazioni di ricerca e soccorso e un'adeguata capacità (Capitolo 1); garantire lo sbarco sicuro e tempestivo dei migranti e rifugiati soccorsi (Capitolo 2); individuare modalità efficaci di cooperazione con le ONG (Capitolo 3); prevenire le violazioni dei diritti umani nel contesto della cooperazione in materia di migrazione con i paesi terzi (Capitolo 4); e predisporre vie sicure e legali verso l'Europa (Capitolo 5). Va notato che, benché tali aree di azione siano discusse separatamente, è la loro stretta interconnessione a rappresentare una delle principali sfide in materia di diritti umani nel Mediterraneo. Dovrebbero quindi essere affrontate nel loro complesso per garantire un'efficace protezione dei rifugiati, dei richiedenti asilo e dei migranti in mare.

Capitolo 1 – Assicurare l’efficacia nella ricerca e soccorso: coordinamento e capacità

1.1. Garantire che le operazioni di soccorso siano coordinate efficacemente

Il diritto internazionale marittimo stabilisce quali regole vanno rispettate per garantire che le persone in pericolo in mare ricevano un’assistenza tempestiva. Seguire queste regole è fondamentale per proteggere il diritto alla vita. Due obblighi sono particolarmente importanti. In primo luogo, in base al diritto del mare, ogni Stato impone al comandante di una nave che batte la sua bandiera di prestare soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo e di procedere quanto più velocemente possibile al soccorso delle persone in pericolo. L’unico limite a questo obbligo discende dall’eventuale grave pericolo in cui possono incorrere la nave, l’equipaggio o i passeggeri dell’imbarcazione che sta prestando assistenza.¹⁷

In altre parole, spetta a ciascuno Stato assicurarsi che ogni nave che batte la propria bandiera, a prescindere che sia statale o privata, adempia ai propri compiti di salvataggio.¹⁸ Come notato, la situazione attuale offre in realtà alcuni incentivi per evitare questi doveri. Le politiche rigorose di molti Stati membri per impedire nuovi arrivi possono indurre la Marina e altre navi di competenza statale a ritenere che sia meglio cercare di evitare di prendere a bordo i migranti trovati in mare. Dopotutto, per evitare di violare il principio di non-refoulement (cfr. Capitolo 2), questi migranti dovrebbero in pratica essere portati sulle coste europee, dove avrebbero il diritto, ad esempio, di chiedere asilo.¹⁹ Per le navi mercantili e da pesca, i sempre più lunghi ritardi nello sbarco delle persone soccorse (Cfr. Capitolo 2) possono comportare gravi conseguenze da un punto di vista finanziario. Ciò potrebbe fortemente disincentivare tali navi dall’attivarsi in situazioni di pericolo. In questo contesto, è fondamentale che gli Stati membri forniscano ai comandanti e alle compagnie di navigazione informazioni adeguate sui loro obblighi nella situazione estremamente complessa e in costante cambiamento che

caratterizza il Mediterraneo. Dovrebbero inoltre garantire che i comandanti delle navi e le compagnie di navigazione abbiano assicurazioni chiare che né l'adempimento degli obblighi previsti dal diritto internazionale marittimo, né l'agire secondo i principi fondamentali dei diritti umani e del diritto dei rifugiati li penalizzeranno in alcun modo.

Il secondo obbligo complementare impone a tutti gli Stati costieri (ovvero quegli Stati che confinano direttamente con il mare) di promuovere la creazione, la gestione e il mantenimento di un adeguato servizio di ricerca e soccorso per quanto riguarda la sicurezza in mare e oltre, prevedendo anche, se necessario, la cooperazione con gli Stati vicini.²⁰ Salvare le vite in mare richiede un coordinamento efficace tra i vari attori che potrebbero svolgere un ruolo nell'offrire assistenza, coordinamento che può riguardare i mezzi di salvataggio a disposizione di uno Stato tra cui aerei, navi e altri mezzi e strumenti, gli attori privati che sono in grado di fornire assistenza e le autorità competenti di altri Stati. Per fare ciò, gli Stati costieri devono intraprendere una serie di azioni, tra cui l'istituzione di una Regione di Ricerca e Soccorso (SRR). Si tratta di un'area del mare in cui lo Stato in questione ha la responsabilità primaria per il coordinamento delle attività di salvataggio. Fino a poco tempo fa, il Mediterraneo centrale era coperto dalle SRR parzialmente sovrapposte di Italia e Malta, mentre un'altra parte, più vicina alla costa nordafricana, non era coperta da alcuna SRR. Un precedente tentativo non è andato a buon fine, ma risulta che nel 2018 la Libia abbia dichiarato la propria SRR.²¹ Gli Stati costieri sono anche chiamati ad assicurare l'istituzione e la piena operatività di un Centro di Coordinamento del Soccorso (RCC).²² Gli RCC sono strutture attrezzate per ricevere chiamate di soccorso e per coordinare le operazioni di soccorso nelle rispettive SRR. Conformemente al diritto del mare, tali RCC devono essere in grado di implementare questa responsabilità di coordinamento in modo efficace.²³

Inoltre, tutti gli RCC, o qualsiasi altra autorità pertinente, che ricevono informazioni riguardanti una persona in pericolo reale o presunto in mare, sono tenuti a prendere misure urgenti per assicurare che sia fornita l'assistenza necessaria.²⁴ Allo stesso modo, tutte le unità di ricerca e soccorso (cioè navi di soccorso, elicotteri, aerei ecc.) che ricevono informazioni relative a un'emergenza sono obbligate a intraprendere un'azione immediata, se si trovano nella posizione di poter fornire assistenza, e devono darne senza indugio comunicazione al RCC nella cui area si è verificato l'incidente.²⁵ Normalmente, la responsabilità del coordinamento delle operazioni di salvataggio, compresa l'identificazione di quali navi sono in grado di fornire assistenza e la trasmissione delle istruzioni appropriate, ricade sul RCC nella cui SRR si è verificato l'incidente.²⁶ Tuttavia, le chiamate di soccorso possono anche arrivare ad altri RCC, come quello dello Stato di bandiera delle

navi. Se questo è il caso, tale Stato dovrebbe informare immediatamente il RCC responsabile della SRR. Tuttavia, il primo RCC contattato mantiene la responsabilità di rispondere alla chiamata di emergenza fino a quando non è chiaro che il RCC che copre la SRR, o qualsiasi altro RCC idoneo, si sia dichiarato disponibile e capace di assumersi la responsabilità del coordinamento e lo abbia fatto in modo efficace.²⁷

Nel contesto specifico del Mediterraneo centrale, sono recentemente emerse preoccupazioni relative al rispetto delle responsabilità di coordinamento. In molti casi si tratta delle attività condotte dall'Italia, in collaborazione e con il sostegno dell'UE, in aiuto alla Guardia Costiera libica nella creazione di un RCC in Libia.²⁸ Ciò ha comportato lo stazionamento di almeno una nave della Marina Militare Italiana nelle acque territoriali libiche.²⁹ Secondo le informazioni del governo italiano, tale sostegno è stato finalizzato a "rafforzare l'autonomia delle capacità operative [libiche]".³⁰ Ciò ha portato all'istituzione del cosiddetto Centro di Coordinamento Congiunto di Soccorso libico (JRCC). Secondo quanto riferito, le attività italiane stanno fornendo infrastrutture tecnologiche cruciali per il funzionamento del JRCC.³¹ Inoltre, secondo alcune segnalazioni il personale della Marina italiana con base in Libia è stato attivamente coinvolto nel coordinamento operativo delle operazioni di soccorso.³²

Il ruolo del JRCC è problematico su diversi fronti. Per esempio, le ONG hanno richiamato l'attenzione su diversi casi in cui risulta che il JRCC non abbia risposto alle richieste di soccorso. Quando il JRCC ha assunto il coordinamento delle operazioni di salvataggio, questo a volte ha dato istruzioni alle ONG di astenersi dal salvare le persone e di attendere la Guardia costiera libica, anche quando le ONG erano già sul posto o più vicine alla situazione di pericolo rispetto alla Guardia costiera libica. Sono altresì numerosi i casi in cui le ONG hanno riferito di essere state avvertite o minacciate di lasciare la scena di un incidente. Inoltre, vi sono accuse preoccupanti nei confronti delle navi della Guardia costiera libica che, durante il salvataggio o l'intercettazione di persone in mare, si sarebbero comportate in modo tale da mettere a rischio la vita delle persone. È importante sottolineare che quando il JRCC coordina le operazioni di salvataggio, ciò comporta inevitabilmente lo sbarco delle persone intercettate in Libia, nonostante il fatto che non possa essere considerato un luogo sicuro (cfr. Capitolo 2).

In corrispondenza all'istituzione del JRCC è emersa una nuova pratica nel Mediterraneo, in base alla quale gli Stati membri sembrano applicare in modo formale le regole per l'assegnazione della responsabilità di coordinamento, senza tenere sufficientemente conto delle preoccupazioni sopra delineate. È accaduto con sempre maggiore frequenza che gli RCC di alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa, in caso richieste di soccorso provenienti dalla SRR dichiarata dalla Libia, abbiano tentato di deviare

la responsabilità del coordinamento delle operazioni di salvataggio al JRCC.³³ Secondo quanto è noto, avrebbero richiesto direttamente al JRCC di assumere la responsabilità di coordinamento, oppure avrebbero dato alle ONG o ai migranti bisognosi di assistenza i riferimenti per contattare il JRCC.³⁴ In questo contesto, deve essere sottolineato che gli RCC degli Stati membri continuano a mantenere la responsabilità di garantire che le operazioni di ricerca e soccorso abbiano luogo nel pieno rispetto degli obblighi internazionali. Né il fatto che la Libia abbia creato una SRR, né l'istituzione del JRCC possono giustificare che gli RCC degli Stati membri agiscano in modo da mettere a repentaglio la vita delle persone in pericolo in mare o da comportare il loro sbarco in un porto che non può essere considerato sicuro.

Raccomandazioni

1. Gli Stati membri dovrebbero garantire che i propri RCC siano pienamente operativi e in grado di assicurare che la cooperazione e il coordinamento con tutti gli attori pertinenti in un'operazione SAR siano efficaci. Dovrebbero anche assicurare che gli RCC rispondano immediatamente a qualsiasi richiesta di soccorso o sulla base di informazioni relative a navi che necessitino di assistenza.

2. Al fine di proteggere i diritti dei migranti e dei rifugiati soccorsi, gli Stati membri dovrebbero garantire ai comandanti delle navi e alle compagnie di navigazione che il loro coinvolgimento nelle operazioni di salvataggio non li penalizzerà in alcun modo, qualora abbiano agito in conformità con le norme internazionali.

3. Gli Stati di bandiera dovrebbero investigare in modo efficace e tempestivo qualsiasi accusa secondo cui i comandanti delle navi che battono la loro bandiera hanno evitato di fornire assistenza alle persone in pericolo, mentre erano nella posizione di farlo senza mettere in pericolo la loro nave, equipaggio o passeggeri. Dovrebbero adottare misure efficaci per prevenire il ripetersi di tali incidenti.

4. Gli Stati membri dovrebbero assicurarsi che il RCC che ha ricevuto per primo una segnalazione di emergenza si assuma la responsabilità del coordinamento del caso fino a quando il RCC dello Stato responsabile della SRR in cui si è verificato l'incidente si assuma la responsabilità operativa. Tuttavia, gli Stati membri dovrebbero trasferire il coordinamento al RCC responsabile della SRR solo se tale RCC è in grado di adempiere pienamente agli obblighi previsti dal diritto internazionale marittimo e dal diritto in materia di diritti umani, anche per quanto riguarda la garanzia di uno sbarco sicuro.

5. Laddove gli Stati membri coordinino le loro attività con il JRCC, ciò dovrebbe avvenire solo con la chiara consapevolezza che essi mantengono pienamente la propria responsabilità di salvaguardare le vite in mare e di rispettare l'obbligo di non respingimento. Inoltre, tale coordinamento dovrebbe essere fatto solo sulla base di una chiara consapevolezza che non può in alcun modo avere come esito lo sbarco delle persone soccorse in Libia, o in qualsiasi altro luogo che non può essere considerato sicuro ai sensi del diritto marittimo o dei diritti umani.

6. Gli Stati membri dovrebbero avviare indagini sulla pratica di fornire semplicemente i recapiti dei RCC di altri Stati ai migranti in difficoltà o alle ONG che trasmettono informazioni su una possibile situazione di pericolo o a qualsiasi altra nave che presti assistenza nel salvataggio e, se necessario, assicurarsi che tale pratica venga interrotta.

1. 2. Garantire un'adeguata capacità di soccorso nel Mediterraneo

Come già osservato, gli Stati costieri hanno un chiaro obbligo di istituire, gestire e mantenere un servizio di ricerca e soccorso efficace e adeguato, se necessario anche attraverso la cooperazione con i paesi vicini.³⁵ Per valutare l'adeguatezza e l'efficacia dei servizi di ricerca e soccorso va considerato il contesto specifico in cui vengono implementati. La disponibilità di una capacità sufficiente, anche in termini di navi di soccorso e aeromobili, è chiaramente un fattore importante a tale riguardo. Tuttavia, né il diritto internazionale marittimo, né altri orientamenti stabiliscono norme specifiche per stabilire a quali condizioni la capacità di salvataggio sia da considerarsi sufficiente.

Il Mediterraneo centrale presenta una serie di sfide particolari in termini di capacità di salvataggio. La presenza di rifugiati, richiedenti asilo e migranti che tentano il pericoloso attraversamento del mar Mediterraneo si traduce in un numero molto maggiore di situazioni di pericolo rispetto alle acque in cui i servizi di ricerca e soccorso si occupano principalmente di incidenti occasionali, come quelli che coinvolgono mercantili o pescherecci. Le imbarcazioni che trasportano rifugiati, richiedenti asilo e migranti sono invariabilmente sovraffollate, inadatte a lunghi viaggi, soprattutto in caso di mare mosso, e non hanno generalmente un equipaggio competente né attrezzature per la navigazione. Di conseguenza, tali imbarcazioni dovrebbero essere considerate in pericolo dal momento stesso in cui iniziano il loro viaggio.³⁶ Di conseguenza, risulta chiara la necessità di una maggiore capacità di soccorso per affrontare simili sfide.³⁷

Quale esempio di risposta commisurata alle sfide poste dal tentativo di rifugiati, richiedenti asilo e migranti di attraversare il Mediterraneo si può citare il lancio dell'Operazione Mare Nostrum da parte dell'Italia nell'ottobre 2013. Questa operazione ha salvato migliaia di vite. Tuttavia, la sua interruzione, un anno dopo, ha segnato l'inizio di una graduale e continua riduzione della capacità di salvataggio disponibile nel Mediterraneo centrale. Le successive missioni italiane, dell'UE e multilaterali, che hanno via via sostituito Mare Nostrum non erano principalmente finalizzate a operazioni di ricerca e soccorso, sebbene in pratica abbiano anche contribuito al salvataggio di vite in linea con l'obbligo del diritto del mare di fornire assistenza alle persone in difficoltà in mare. Anche le navi di competenza statali sono state generalmente dispiegate più vicine all'Europa, e quindi più lontane dalle aree del Mediterraneo dove è più probabile che si verifichino incidenti. Oltre alla loro posizione geografica, la capacità di salvataggio è stata ridimensionata a causa della riduzione del numero di navi statali che operano nel Mediterraneo.

Negli ultimi anni diverse ONG preoccupate per la riduzione della capacità di salvataggio hanno tentato di colmare questa lacuna. Tuttavia, a causa delle circostanze descritte nel Capitolo 2, queste operazioni gestite da ONG sono state quasi completamente smantellate, con solo una presenza occasionale di un numero minimo di navi più vicino alle acque internazionali al largo delle coste libiche, area in cui è più probabile che si verifichino situazioni di pericolo.

La capacità di ricerca e soccorso nelle zone più colpite dipende quindi attualmente, da un lato, innanzitutto dal passaggio di navi mercantili, che sono generalmente mal equipaggiate per salvare un gran numero di migranti in difficoltà in mare, e dall'altro, dai servizi di soccorso forniti dagli Stati nordafricani. Questi ultimi hanno limiti evidenti in termini di capacità e, in particolare nel caso della Libia, di abilità nel poter salvare e sbarcare i migranti rispettando i loro diritti umani e gli obblighi previsti dal diritto internazionale marittimo (cfr. Sezione 2.1).

Inoltre, dopo che la Libia ha dichiarato l'istituzione della propria SRR, che copre le principali aree in cui è più probabile che si verifichino situazioni di pericolo, il controllo della migrazione e il panorama SAR nel Mediterraneo centrale si è significativamente ridisegnato. Il fatto che la Libia abbia dichiarato l'esistenza di una RSS di sua competenza sembra aver comportato un ulteriore arretramento del dispiegamento di navi e aerei di salvataggio degli Stati membri all'interno e oltre le acque internazionali al largo della costa libica, apparentemente presumendo che le operazioni di salvataggio sarebbero state da quel momento in avanti coperte dalla Libia. Come già detto, tuttavia, la dichiarazione della Libia di aver istituito una SRR non nega la necessità che gli Stati membri aumentino la loro capacità di ricerca e di salvataggio. In questo contesto, va notato che non esiste alcuna regola del diritto internazionale marittimo, o del diritto internazionale in senso più ampio, che impedisca agli Stati membri di dispiegare risorse di salvataggio nella SRR di un altro stato, a condizione che ciò avvenga al di fuori delle acque territoriali dello Stato in questione. A tale riguardo, il fatto che la Libia abbia individuato una SRR non ostacola in alcun modo gli Stati membri a dispiegare le loro risorse per i soccorsi più vicino a dove la necessità è maggiore. Ciò è particolarmente urgente in seguito alla recrudescenza del conflitto armato in Libia, che potrebbe spingere un numero crescente di persone a cercare di fuggire a bordo di imbarcazioni e di finire in difficoltà in mare. In questo contesto, va notato che la Missione di Supporto delle Nazioni Unite in Libia (UNSMIL) e l'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR) hanno anche invitato esplicitamente la guardia costiera libica a consentire operazioni di salvataggio da parte di imbarcazioni di soccorso umanitario nel pieno rispetto delle norme del diritto internazionale marittimo.³⁸

Secondo la Commissaria, la situazione attuale non garantisce servizi di soccorso adeguati ed efficaci per il salvataggio di vite umane in mare. Un modo importante per modificare queste attuali lacune consiste nell'evitare di ridurre ulteriormente le risorse già disponibili e di impiegare invece un numero maggiore di unità navali e aeree specificamente dedicate alle attività di ricerca e soccorso. Inoltre, si dovrebbe fare pieno uso della capacità di navi non statali per garantire salvataggi efficaci. A tale riguardo, le operazioni di salvataggio delle navi gestite da ONG dovrebbero essere facilitate e sostenute anziché limitate. Data l'ampiezza della sfida e la sua stretta interconnessione con la questione della politica migratoria europea, questo onere non può essere attribuito solo agli Stati costieri. È di massima importanza che gli Stati membri agiscano in uno spirito di responsabilità condivisa al riguardo. In questo contesto, gli appelli di innumerevoli organismi internazionali e ONG affinché gli Stati membri garantiscano maggiori risorse dedicate alla ricerca e al salvataggio, non possono e non devono più essere ignorati.³⁹

Raccomandazioni

7. Tutti gli Stati membri sono invitati a contribuire con risorse specificamente dedicate alle attività SAR in modo che il loro numero e la portata operativa possano essere ampliate. Ciò dovrebbe portare a un sistema dotato di risorse sufficienti e pienamente operativo per salvare vite umane in mare, in linea con le attuali sfide nel Mediterraneo. Le imbarcazioni dovrebbero essere disposte lungo rotte in cui possano contribuire efficacemente alla prevenzione degli incidenti ed essere in grado di garantire il trattamento dignitoso delle persone soccorse.

8. Tutti gli Stati costieri interessati dovrebbero garantire che vengano utilizzate tutte le unità di ricerca e soccorso e altre strutture disponibili per fornire assistenza a una persona che è o sembra essere in difficoltà in mare, comprese le navi gestite da ONG.

Capitolo 2 – Garantire che gli sbarchi dei migranti soccorsi avvengano in modo sicuro e tempestivo

2.1. Assicurare che lo sbarco avvenga in un luogo sicuro

Lo sbarco delle persone soccorse in un “luogo sicuro” è parte integrante di ogni operazione di salvataggio.⁴⁰ Secondo la Risoluzione MSC.167 (78) dell’Organizzazione Marittima Internazionale (IMO), che fornisce orientamenti sul trattamento delle persone soccorse in mare (“Linee guida IMO”), tale luogo dovrebbe essere considerato almeno come un luogo in cui la vita dei sopravvissuti non sia più minacciata, in cui i loro bisogni umani fondamentali (come il cibo, l’alloggio e le cure mediche) possano essere soddisfatti, e da cui si possano raggiungere degli accordi per permettere ai sopravvissuti di raggiungere la destinazione successiva o la meta finale.⁴¹

Dal punto di vista dei diritti umani, la “sicurezza” dovrebbe essere letta in senso più ampio come coerente con il diritto internazionale in materia di diritti umani e di rifugiati. L’UNHCR, ad esempio, sottolinea che è necessario evitare lo sbarco di richiedenti asilo e rifugiati soccorsi in territori in cui la loro vita e le loro libertà sarebbero minacciate.⁴² Ciò deriva dal principio di non-refoulement, che dovrebbe essere pienamente rispettato in qualsiasi accordo di sbarco. Coerentemente, ai sensi della Convenzione, il rinvio consapevole delle persone soccorse in un luogo in cui corrono il rischio reale di essere sottoposte a tortura o trattamento inumano o degradante, o la scelta di farlo anche nel caso in cui lo Stato avrebbe dovuto sapere che esisteva un grave rischio di incorrere in tale trattamento, comporterebbero una violazione dell’articolo 3.⁴³ Quando le operazioni di salvataggio sono effettuate da navi battenti bandiera degli Stati membri del Consiglio d’Europa, queste hanno l’obbligo preciso di rispettare pienamente tale principio.⁴⁴ Ciò vale anche nel caso in cui gli Stati membri dispieghino le loro forze all’interno delle acque territoriali di paesi terzi.⁴⁵

Un'ulteriore considerazione riguarda il fatto che, anche se le persone soccorse non fossero sottoposte a trattamenti simili nel luogo di sbarco, potrebbero essere maggiormente a rischio se venissero espulse in un altro paese in cui si trovano ad affrontare lo stesso rischio (il cosiddetto respingimento a catena). La misura in cui un tale rischio potrebbe essere evitato dipenderà normalmente dalla misura in cui una richiesta effettiva di protezione internazionale, così come il rapido accesso a procedure di asilo eque ed efficienti, può essere sottoposta e goduta nel paese in cui viene sbarcata la persona soccorsa. Ciò può dipendere dalle circostanze individuali. Anche se ci sono possibilità di godere della protezione internazionale in generale, questo potrebbe non essere necessariamente il caso per gruppi specifici e vulnerabili (come, ad esempio, le persone LGBTI). Ulteriori considerazioni basate sui diritti umani comprendono la misura in cui le persone sbarcate potrebbero essere soggette a privazioni arbitrarie della libertà, o essere a rischio di tratta o sfruttamento.

La valutazione se un determinato Stato può offrire un luogo sicuro alla luce delle considerazioni di cui sopra, dipenderà generalmente dalle circostanze specifiche del caso. In questo momento, tuttavia, la Libia è un'eccezione degna di nota. Come ribadito dagli organismi delle Nazioni Unite, tra cui UNSMIL, OHCHR, UNHCR, e dalle ONG, i migranti e i rifugiati intercettati o soccorsi dalla Guardia costiera libica, e successivamente sbarcati in Libia, sono abitualmente sottoposti a detenzione illimitata e arbitraria, torture, estorsioni, lavori forzati, violenze sessuali e altri trattamenti inumani o degradanti.⁴⁶ Inoltre, il conflitto violento in diverse città della Libia ha messo a rischio la sicurezza di migranti e rifugiati, compresi i bambini, molti dei quali rimangono intrappolati nei centri di detenzione. Di conseguenza, i porti libici non possono essere considerati luoghi sicuri in grado di soddisfare i suddetti requisiti.

Dopo la sentenza Hirsi Jamaa, i ritorni diretti delle persone salvate in Libia da parte di navi statali non libiche sembrano cessati. Tuttavia, l'attuale situazione nel Mediterraneo dà ancora origine a scenari in cui i migranti e i rifugiati soccorsi vengono comunque fatti sbarcare in Libia, sebbene non possa offrire un luogo sicuro date le gravi violazioni dei diritti umani che i migranti incontrano in quel contesto. Ciò è dovuto, da un lato, alla maggiore capacità della Guardia costiera libica di intercettare rifugiati e migranti che tentano di attraversare il Mediterraneo a seguito della fornitura di beni e fondi da parte di alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa e dell'UE (cfr. Sezione 4.2); d'altra parte, ciò potrebbe essere dovuto alle istruzioni ricevute dai comandanti delle navi durante le operazioni di soccorso, che spingerebbero a far sbarcare i migranti in un porto libico.⁴⁷ La mancata osservanza di tali istruzioni può persino comportare l'incriminazione dei comandanti.

Secondo le linee guida IMO, i comandanti delle navi dovrebbero normalmente "rispettare i requisiti pertinenti stabiliti dal governo responsabile per la regione SAR in cui sono stati recuperati i sopravvissuti, o da un altro Stato costiero che ha risposto, e chiedere ulteriori orientamenti alle autorità in caso di difficoltà nel rispettare tali requisiti".⁴⁸ Tuttavia, qualora tali requisiti dovessero condurre a uno sbarco in Libia, i comandanti delle navi si trovano di fronte al dilemma se seguire o meno simili istruzioni, mettendo quindi in pericolo le persone soccorse, o se affrontare le conseguenze che derivano dall'aver ignorato le istruzioni ed essersi rifiutati di far sbarcare i migranti in Libia.

Per quanto riguarda le risposte degli Stati membri del Consiglio d'Europa a tali situazioni, occorre tenere presente quanto segue. Mentre i RCC sono i principali responsabili del coordinamento delle operazioni di salvataggio, compreso lo sbarco, i comandanti delle navi svolgono un ruolo cruciale nel processo decisionale. In un'operazione SAR, oltre alla responsabilità principale di dirigersi a tutta velocità verso la situazione di pericolo e di offrire assistenza alle persone in difficoltà, il comandante è responsabile del mantenimento della sicurezza a bordo e di garantire che i sopravvissuti siano trattati con umanità, cooperando al contempo con le autorità responsabili per lo sbarco in un luogo sicuro.⁴⁹ Il comandante della nave è colui che ha il quadro complessivo della situazione a bordo, ha una visione generale delle condizioni delle persone soccorse nonché di fattori esterni, comprese le condizioni meteorologiche e la capacità della nave di completare in sicurezza l'operazione.⁵⁰ I comandanti hanno la discrezione di prendere qualsiasi decisione che, secondo loro giudizio professionale, sia necessaria per garantire la sicurezza della vita in mare (ad esempio se la nave o le persone a bordo sono in pericolo a causa delle condizioni meteorologiche) e la protezione dell'ambiente marino.⁵¹ Inoltre, le linee guida IMO prevedono che qualsiasi comandante di nave debba "cercare di garantire che i sopravvissuti non siano fatti sbarcare in un luogo in cui la loro sicurezza sarebbe ulteriormente compromessa".⁵² Di conseguenza, i comandanti sono autorizzati a impedire lo sbarco delle persone soccorse in un luogo non sicuro. Da questa prospettiva, gli Stati membri del Consiglio d'Europa dovrebbero rispettare le decisioni dei comandanti di non far sbarcare i migranti soccorsi in Libia o in qualsiasi altro luogo che non si possa ritenere sicuro. È importante sottolineare che gli Stati membri del Consiglio d'Europa dovrebbero assicurarsi che le istruzioni impartite ai comandanti siano pienamente conformi al principio fondamentale secondo cui lo sbarco può avvenire solo in un luogo sicuro.

Raccomandazioni

9. Le autorità che coordinano le operazioni e qualsiasi altra autorità competente dovrebbero garantire che le istruzioni impartite nel corso delle operazioni di salvataggio rispettino pienamente i diritti umani dei migranti soccorsi, in particolare impedendo di trovarsi in situazioni in cui il loro diritto alla vita sarebbe minacciato, o dove sarebbero sottoposti a tortura, trattamento inumano o degradante o privazione arbitraria della libertà. La autorità dovrebbero astenersi dal dare istruzioni, direttamente o indirettamente, ai comandanti delle navi di sbarcare i migranti soccorsi in paesi che non possono essere considerati né come un luogo sicuro.

10. Nel valutare se un determinato luogo di sbarco può essere considerato un "luogo sicuro", gli Stati membri non dovrebbero limitarsi solo alle considerazioni elaborate nel diritto del mare. Dovrebbero tenere anche pienamente conto delle considerazioni relative ai diritti umani, in particolare il rischio di persecuzioni, torture o trattamenti inumani o degradanti, compreso il rischio di respingimenti a catena. Gli Stati membri dovrebbero condurre valutazioni complete sulla base di fonti affidabili e obiettive, incluse ad esempio le informazioni delle Nazioni Unite e delle ONG.

11. Oltre alle salvaguardie generali contro un simile trattamento nei potenziali luoghi di sbarco, le autorità dovrebbero anche prendere in considerazione i rischi specifici delle persone vulnerabili.

12. Gli Stati membri dovrebbero rispettare la discrezionalità dei comandanti di non far sbarcare i migranti e i rifugiati soccorsi in luoghi non sicuri, e non dovrebbero penalizzare, sanzionare o intraprendere altre azioni negative contro i comandanti che hanno deciso di privilegiare la salvaguardia della vita delle persone soccorse.

13. Gli Stati membri dovrebbero garantire che tutti gli attori pertinenti, compresi i comandanti e le compagnie di navigazione, siano adeguatamente informati su quali luoghi non possano essere considerati sicuri e sulla necessità di astenersi dal farvi sbarcare migranti e rifugiati.

2.2. Rafforzare il coordinamento nello sbarco per evitare ritardi

L'assegnazione di un luogo sicuro per lo sbarco delle persone soccorse deve essere fornita "nel più breve tempo ragionevolmente possibile". Ciò dovrebbe essere fatto con una minima ulteriore deviazione rispetto alla rotta prevista dalle navi di soccorso, che è particolarmente rilevante quando si tratta di una nave commerciale poiché generalmente avrà solo strutture per il proprio equipaggio e non è attrezzata per soddisfare le esigenze di un gran numero di persone soccorse. Attualmente lo sbarco delle persone soccorse viene spesso ritardato nella regione mediterranea. Ciò potrebbe produrre gravi conseguenze negative. Per i migranti salvati, che potrebbero aver già subito gravi maltrattamenti fisici e mentali e difficoltà prima e durante la traversata in mare, e specialmente per coloro che richiedono cure mediche o persone altrimenti vulnerabili, i ritardi possono portare al deterioramento della loro situazione, producendo infine una situazione di emergenza. Quando si verificano lunghi ritardi, la salute e il benessere di tutti i migranti soccorsi rischiano di essere messi a rischio.

In alcuni casi, gli Stati membri, piuttosto che consentire lo sbarco, hanno permesso alle navi con a bordo i migranti salvati di ripararsi dal maltempo vicino alle acque territoriali. In alcuni di questi casi, la Corte Europea dei Diritti Umani ha emanato provvedimenti provvisori, chiedendo al governo italiano "di adottare tutte le misure necessarie, il prima possibile, per fornire a tutti i richiedenti un'adeguata assistenza medica, cibo, acqua e beni di prima necessità. Per quanto riguarda i 15 minori non accompagnati, il governo è stato invitato a fornire un'adeguata assistenza legale (ad esempio attraverso un tutore legale). Il governo è stato inoltre invitato a tenere la Corte regolarmente informata sugli sviluppi della situazione dei richiedenti."⁵³ Tuttavia, sebbene tali misure possano essere necessarie per evitare una situazione di emergenza immediata, non sono sufficienti per garantire uno sbarco tempestivo in un luogo sicuro. Le preoccupazioni relative ai diritti umani possono anche derivare da situazioni che comportano *de facto* la privazione della libertà delle persone soccorse, impendendo che possano scendere dalle navi che li hanno soccorsi. Quando il confinamento a bordo è il risultato di un'azione statale, ciò può dar luogo a domande sulla legittimità della privazione della libertà e sull'esistenza di garanzie sufficienti, come il controllo giurisdizionale, ai sensi dell'articolo 5 della Convenzione.⁵⁴

Come notato nel Capitolo 1, i ritardi nello sbarco dei migranti salvati dalle navi mercantili possono anche portare a significative perdite finanziarie, che a loro volta possono dissuadere altre navi dal rispettare pienamente i loro obblighi di salvataggio. Inoltre, per le navi specificamente dedicate alle operazioni di ricerca e soccorso, qualsiasi ritardo nello sbarco ritarderà

il momento in cui tali navi potranno riprendere le loro attività, creando quindi lacune nella capacità di ricerca e soccorso in mare. Per questi motivi, i ripetuti ritardi, dovuti a disaccordi tra Stati membri o misure unilaterali adottate dagli stessi Stati, erodono pesantemente l'integrità del sistema di ricerca e soccorso nel Mediterraneo, e quindi compromettono l'obiettivo di salvare vite e proteggere la dignità umana.

Lo Stato responsabile della SRR in cui è stata effettuata l'operazione dovrebbe assumersi la responsabilità primaria del coordinamento dello sbarco in un luogo sicuro.⁵⁵ Questo chiarimento delle responsabilità statali è stato introdotto nel 2004 attraverso emendamenti alla Convenzione SAR. Tuttavia, Malta finora ha rifiutato di accettare questi emendamenti e di conseguenza ha rifiutato anche l'idea di doversi assumere la responsabilità primaria per il coordinamento dello sbarco delle persone soccorse nella sua SRR. Va notato che questa responsabilità primaria non significa necessariamente che le persone nella SRR di uno Stato siano anche fatte sbarcare sul territorio di quello stesso Stato. In coordinamento con altri Stati, si può trovare un luogo sicuro più adatto per effettuare lo sbarco a seconda delle circostanze specifiche. Tuttavia, va notato che il Comitato di Facilitazione dell'IMO ha raccomandato che, se non si riesce a trovare rapidamente una soluzione, dovrebbe essere lo Stato responsabile per la zona SAR ad accettare lo sbarco.⁵⁶ Nonostante questa guida, gli Stati membri, e in particolare Italia e Malta, hanno avuto diverse dispute relative agli sbarchi negli ultimi anni.

I disaccordi sul luogo dello sbarco possono sorgere in particolare quando un'operazione di salvataggio è stata effettuata nella SRR di un paese terzo, se i migranti soccorsi non possono successivamente essere sbarcati lì, anche per ragioni legate ai diritti umani. Come notato, sulla rotta del Mediterraneo centrale, questo è il caso per le persone soccorse nella SRR dichiarata dalla Libia. È certamente lodevole che diversi Stati membri del Consiglio d'Europa, e in particolare l'Italia, abbiano assunto in passato la responsabilità dello sbarco di migranti salvati al di fuori dei propri SRR. Tuttavia, questa volontà sembra essere notevolmente diminuita dopo la dichiarazione della Libia di aver istituito la propria SRR. L'apprensione relativa allo sbarco è connessa, tra l'altro, al fatto che lo Stato che consente lo sbarco avrà anche la responsabilità di trattare le richieste di asilo e la successiva accoglienza dei richiedenti asilo, l'identificazione dei migranti e, se del caso, il loro ritorno.

Gli Stati possono avere responsabilità specifiche in merito al coordinamento dello sbarco, dipendenti dal loro ruolo, ma un sistema efficace di sbarco tempestivo nel Mediterraneo potrà esistere solo nel momento in cui gli Stati membri si assumeranno la responsabilità condivisa di farlo. Le Linee Guida IMO impongono agli Stati di avere piani e accordi efficaci per lo sbarco dei

sopravvissuti e il loro invio in un luogo sicuro, con una menzione esplicita al fatto che questo può anche comportare, a seconda dei casi, piani inter-agenzia o internazionali.⁵⁷ Nel Mediterraneo, vi è l'urgente necessità di concordare un sistema prevedibile per un rapido sbarco dei migranti e dei rifugiati soccorsi, nel pieno rispetto della protezione dei loro diritti umani. Sebbene ci siano stati diversi casi in cui gli Stati membri si sono offerti di assumersi la responsabilità di un certo numero di persone salvate dopo il loro sbarco, tali dichiarazioni sono avvenute in situazioni ad hoc e spesso dopo prolungati disaccordi politici che hanno, quindi, prodotto lunghi ritardi.⁵⁸

È probabile che un sistema che permetta di prevedere con certezza le competenze diventi realtà se gli Stati membri che accettano gli sbarchi sanno che non saranno gli unici a essere responsabili dell'identificazione, dell'asilo e dell'accoglienza. In tale contesto, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha rilevato la necessità di "separare le operazioni di salvataggio effettuate dagli Stati membri dalle successive richieste di asilo nel caso di persone soccorse in mare, dal momento che si tratta per i due aspetti di obblighi distinti degli Stati membri".⁵⁹ Il fatto che gli Stati membri del Consiglio d'Europa sulla rotta del Mediterraneo centrale siano anche membri dell'UE offre opportunità specifiche per la condivisione delle responsabilità. Tali Stati sono infatti vincolati da standard minimi comuni sull'accoglienza dei richiedenti asilo, sulla valutazione delle domande di asilo e sui rimpatri. Inoltre, la nozione di solidarietà e condivisione delle responsabilità è integrata nei loro obblighi più ampi ai sensi del diritto dell'UE.⁶⁰ Gli attuali strumenti UE prevedono già mezzi per attuare questo approccio,⁶¹ e anche in precedenza sono state adottate misure di emergenza temporanee per la condivisione delle responsabilità.⁶² Nell'interesse della protezione dei diritti dei migranti e della salvaguardia di un efficace sistema di salvataggio in mare, è fondamentale basarsi sulla buona volontà dimostrata da alcuni Stati membri e superare rapidamente ogni ostacolo alla creazione di un sistema temporaneo o più permanente di condivisione delle responsabilità per i migranti sbarcati. Gli Stati possono beneficiare delle varie proposte presentate da organizzazioni internazionali e ONG.⁶³

Raccomandazioni

14. Gli Stati membri coinvolti in un'operazione SAR, compresi gli Stati costieri interessati, il primo Stato dell'RCC contattato e gli Stati di bandiera, dovrebbero cooperare per garantire che lo sbarco delle persone soccorse sia effettuato rapidamente. Gli Stati interessati dovrebbero in particolare assistere nell'identificazione rapida di un luogo di sicurezza in cui effettuare lo sbarco, nel caso in cui l'RCC competente non sia in grado di offrire un luogo sicuro conforme agli standard internazionali.

15. In nessuna circostanza i disaccordi tra gli Stati membri in merito alle responsabilità di sbarco possono mettere a rischio i diritti umani delle persone soccorse. Qualora sorgessero simili disaccordi, le considerazioni umanitarie dovrebbero avere la precedenza, dando precedenza allo sbarco tempestivo. Altre risoluzioni relative alle responsabilità dell'accoglienza e del trattamento dei migranti soccorsi dovrebbe aver luogo dopo lo sbarco, anziché lasciare i migranti soccorsi bloccati senza un luogo sicuro.

16. Gli Stati membri del Consiglio d'Europa che sono anche membri dell'UE sono incoraggiati a concordare urgentemente un meccanismo che consenta la condivisione della responsabilità per la loro accoglienza e il loro trattamento, anche per quel che riguarda le domande di asilo, nel caso in cui le persone soccorse siano sbarcate in altri Stati membri dell'UE.

2.3. Rispettare i diritti umani dei migranti sbarcati

Una volta che i migranti salvati vengono fatti sbarcare negli Stati membri del Consiglio d'Europa, questi devono garantire un trattamento che rispetti pienamente i loro obblighi ai sensi della Convenzione e di altri strumenti giuridici, compresa, se pertinente, la legislazione dell'UE in materia di asilo. Ciò deve avvenire anche nel caso in cui, diversamente, ricadrebbero sotto la giurisdizione dello Stato membro, incluso se la nave è in attesa di entrare in un porto in acque territoriali, o quando la nave è attraccata, ma i migranti non hanno ancora il permesso di sbarcare. L'assistenza medica dovrebbe essere prontamente garantita e soddisfatta ogni esigenza umanitaria al momento all'arrivo. A prescindere da quali siano i meccanismi di condivisione delle responsabilità in atto, lo Stato in cui avviene lo sbarco deve informare prontamente le persone dei loro diritti, incluso il diritto di asilo. Coloro che desiderano presentare domanda di asilo devono avere la garanzia di poter accedere a una procedura equa ed efficace, con tutte le necessarie garanzie procedurali, compresi rimedi efficaci con effetto

sospensivo, a seconda dei casi, nello Stato di sbarco o in un altro Stato che si assumerà la responsabilità. Allo stesso modo, le procedure dovrebbero garantire il rispetto del diritto alla vita familiare, sia salvaguardando l'unità della famiglia sia informando le persone sbarcate e dando accesso alle procedure per il ricongiungimento con i familiari in altre parti d'Europa.

Nel caso di persone che non cercano protezione internazionale, gli Stati membri dovrebbero comunque garantire l'identificazione individuale e fornire l'opportunità di presentare motivi per cui non dovrebbero essere rimpatriati, al fine di soddisfare i loro obblighi in materia di divieto di espulsione collettiva.⁶⁴ Tutto ciò richiede la presenza di personale adeguatamente formato, la disponibilità di interpreti, l'accesso all'assistenza legale e la possibilità che un organismo indipendente possa riesaminare le decisioni. L'identificazione precoce di persone vulnerabili, come minori (non accompagnati), donne in stato di gravidanza, vittime della tratta di esseri umani e vittime di torture, è fondamentale per prevenire violazioni dei diritti umani.⁶⁵

I migranti e i rifugiati sbarcati dovrebbero avere accesso a condizioni di accoglienza adeguate, con alloggi di buona qualità, accesso ad acqua, cibo e servizi igienici, assistenza sanitaria e strutture educative per i bambini. Le autorità dovrebbero fornire alle persone sbarcate un ambiente sicuro, garantendo anche la protezione contro la violenza, in particolare lo sfruttamento e gli abusi sessuali. A tale riguardo, dovrebbero essere adottate misure speciali per la protezione delle persone in una posizione vulnerabile, tra cui minori, donne in stato di gravidanza, persone LGBTI, minoranze etniche o religiose e vittime di tortura.

I migranti e i rifugiati sbarcati, come qualsiasi altra persona, godono del diritto alla libertà e alla libertà di movimento. Qualsiasi restrizione dovrebbe essere strettamente in linea con gli obblighi degli Stati membri ai sensi della Convenzione.⁶⁶ Le alternative alla detenzione, praticabili nel singolo caso, dovrebbero sempre essere ricercate e essere eventualmente valutate inefficaci prima che venga emesso qualsiasi ordine di detenzione.⁶⁷ Gli Stati membri dovrebbero investire per far sì che tali alternative siano disponibili e accessibili.⁶⁸ Per fare ciò, hanno a disposizione una serie di risorse, compreso il lavoro del Comitato Direttivo Intergovernativo del Consiglio d'Europa per Diritti Umani (CDDH).⁶⁹ Inoltre, nel caso di minori, la Corte ha sottolineato che la loro "estrema vulnerabilità è da considerarsi come fattore decisivo e ha la precedenza sulle considerazioni relative allo status di immigrato irregolare", e di conseguenza gli Stati dovrebbero adottare misure appropriate.⁷⁰ Inoltre, il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia ha rilevato che la detenzione di minori migranti sulla base dello status dei loro genitori migranti non corrisponde al loro interesse superiore ed è pertanto incompatibile con gli obblighi degli Stati ai sensi

della Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti Umani.⁷¹ Diversi organismi internazionali, tra cui la Commissaria per i diritti umani e l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, hanno invitato gli Stati a prevenire la detenzione di minori migranti e porre fine a questa pratica con urgenza.⁷²

Nel caso in cui i migranti sbarcati debbano essere rimpatriati, qualsiasi procedura di espulsione deve rispettare pienamente gli obblighi degli Stati membri ai sensi della CEDU e, laddove pertinente, del diritto dell'Unione Europea.

Raccomandazioni

17. Gli Stati membri dovrebbero garantire che siano attuate tutte le misure di sicurezza per garantire che i migranti e i rifugiati sbarcati:

- godano del loro diritto alla libertà e alla libertà di movimento. Qualora venissero intraprese delle restrizioni, i migranti e i rifugiati dovrebbero essere indirizzati il più possibile a alternative efficaci alla detenzione, a seconda dei casi. Tali alternative dovrebbero essere sempre utilizzate nei casi che coinvolgono minori;
- abbiano accesso alle procedure di asilo, a informazioni adeguate e a supporto legale nel caso in cui vogliano presentare domanda di protezione internazionale;
- non siano sottoposti a rinvio in un paese in cui potrebbero essere esposti a un rischio reale di tortura, trattamento inumano o degradante nel primo paese o in qualsiasi altro paese in cui vengano successivamente espulsi;
- non siano soggetti a espulsioni collettive e che qualsiasi decreto di espulsione sia emesso e attuato con tutte le garanzie previste dalla Convenzione;
- abbiano accesso a rimedi efficaci e ricevano adeguate condizioni di accoglienza e assistenza;
- nel caso di individui vulnerabili, siano prontamente identificati e provvisti di supporto adeguato;
- abbiano garanzie in merito all'unità familiare e accedano alle procedure per il ricongiungimento familiare, a seconda dei casi.

Capitolo 3 – Cooperazione con le ONG

A causa della riduzione delle operazioni di ricerca e soccorso in mare gestite dagli Stati (cfr. Sezione 1.2 supra), le ONG hanno fornito un'assistenza inestimabile agli Stati membri del Consiglio d'Europa nel preservare la vita umana in mare. Nel 2017, le ONG hanno garantito circa il 40 per cento dei soccorsi effettuati nel Mediterraneo centrale.⁷³ Come menzionato nell'introduzione, tuttavia, una serie di misure adottate dagli Stati membri ha costretto le ONG ad abbandonare quasi completamente le loro attività, senza essere state sostituite da operazioni di salvataggio a guida statale per evitare la perdita di vite umane nel Mediterraneo. L'interazione tra Stati membri e ONG è quindi una questione urgente che richiede un ulteriore esame.

Come affermato dagli esperti delle Nazioni Unite, "le operazioni di ricerca e soccorso volte a salvare vite umane non possono rappresentare una violazione della legislazione nazionale sul controllo delle frontiere o sulla migrazione irregolare, in quanto il diritto alla vita dovrebbe prevalere sulla legislazione nazionale ed europea, su accordi bilaterali e memorandum d'intesa e su ogni altra decisione politica e amministrativa volta a contrastare la migrazione irregolare".⁷⁴ La Commissaria approva pienamente questa conclusione.

Inoltre, ogni nave gode, come principio generale, della libertà di navigazione nei mari internazionali e ha il diritto di passaggio inoffensivo o innocente nelle acque territoriali. Inoltre, come discusso nella Sezione 1.1, a meno che ciò non metta in serio pericolo la nave, l'equipaggio o i passeggeri, il comandante di una nave, comprese le navi delle ONG, ha il preciso dovere di soccorrere con la massima tempestività qualsiasi persona che necessiti di assistenza in mare. In nessun caso i comandanti possono essere penalizzati semplicemente per aver adempiuto a tali compiti, indipendentemente dalle circostanze, inclusa la nazionalità o lo status di immigrazione, delle persone interessate.⁷⁵

Inoltre, va notato che l'azione delle navi di soccorso delle ONG che portano i migranti soccorsi in uno Stato membro del Consiglio d'Europa non può essere considerata come traffico di migranti ai sensi del Protocollo ONU

contro il traffico illecito di migranti a meno che non vengano soddisfatte alcune condizioni, inclusa l'esistenza di un tentativo procurare l'ingresso illegale di una persona nel territorio di uno Stato membro. Non si tratta di "procurare ingressi illegali" nel caso in cui una ONG, dopo aver eseguito un salvataggio, chiede a uno Stato membro di individuare un luogo sicuro e consentire lo sbarco. Inoltre, perché tali azioni corrispondano a favoreggiamento degli ingressi illegali, ciò deve essere stato fatto al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o di altra natura.⁷⁶ Il protocollo esclude intenzionalmente l'assistenza umanitaria dall'ambito del traffico.⁷⁷

Nel contesto dell'UE, le norme sul traffico variano in qualche modo dal Protocollo sul traffico di migranti delle Nazioni Unite.⁷⁸ L'Agenzia europea per i diritti fondamentali (FRA) ha rilevato che, in base a queste regole, per la stragrande maggioranza degli Stati membri dell'UE non è necessario che vi sia un guadagno finanziario o altri benefici materiali affinché gli atti relativi all'ingresso di migranti siano considerati come reati punibili. Inoltre, solo pochi prevedono esplicite esenzioni dall'azione penale per scopi umanitari.⁷⁹ A luglio 2018, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione chiedendo l'adozione di linee guida per impedire la criminalizzazione dell'assistenza umanitaria nell'attuare le regole per contrastare il traffico di esseri umani.⁸⁰ Va inoltre notato che tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, ad eccezione di Andorra, Islanda e Irlanda, hanno ratificato il Protocollo ONU contro il traffico illecito di migranti, e anche la stessa UE ha aderito.

Più in generale, in relazione al lavoro delle ONG, gli Stati membri hanno più volte riconosciuto l'importante contributo dato dai difensori dei diritti umani per il progresso degli stessi diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto.⁸¹ In virtù dei loro sforzi volti a tutelare il diritto alla vita delle persone in difficoltà e il rispetto della loro dignità e benessere umano, nonché del loro ruolo nel segnalare potenziali violazioni, le ONG che svolgono attività di ricerca e soccorso nel Mediterraneo sono, secondo il parere della Commissaria, da considerarsi come difensori dei diritti umani.⁸² Gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno assunto impegni chiari per garantire un ambiente sicuro e favorevole a tutti i difensori dei diritti umani.⁸³

Un aspetto particolarmente preoccupante dell'interazione di alcuni Stati membri con le ONG impegnate a monitorare nel Mediterraneo e, in caso di persone in difficoltà, a effettuare operazioni di salvataggio, sono le frequenti campagne diffamatorie e gli attacchi perpetrati dai media nei loro confronti, nonché le ripetute indagini penali, spesso con l'accusa che le navi gestite da ONG siano coinvolte nel traffico esseri umani. Gli Stati hanno l'autorità di indagare e perseguire eventuali atti criminali, ma questo potere deve essere usato in buona fede e non dovrebbe essere semplicemente

impiegato come mezzo per impedire alle ONG di svolgere il proprio lavoro. Finora, nessuna accusa contro le ONG che hanno lavorato sulla rotta del Mediterraneo centrale ha portato a condanne,⁸⁴ mentre il semplice avvio di un'inchiesta è sufficiente a interrompere le loro attività per lungo tempo, o anche in modo permanente. FRA "ha ripetutamente sottolineato che le azioni contro il traffico di migranti non devono portare a punire le persone che per considerazioni umanitarie sostengono i migranti in movimento".⁸⁵ Allo stesso modo, la non criminalizzazione dell'assistenza ai migranti è sottolineata dal Gruppo sulle Migrazioni Globali delle Nazioni Unite e dall'OHCHR.⁸⁶

Oltre alle azioni giudiziarie vessatorie, le ONG sono state anche soggette a restrizioni sull'uso dei porti dei paesi membri del Consiglio d'Europa. L'uso dei porti, sia per lo sbarco di migranti e rifugiati soccorsi, sia per il rifornimento e l'equipaggiamento delle navi di soccorso, oltre che per il cambio dei membri dell'equipaggio, è un presupposto essenziale per un efficace lavoro di ricerca e soccorso. Inoltre, in alcuni casi si è riscontrato il rifiuto del permesso di lasciare i porti una volta attraccato adducendo motivazioni di natura giudiziaria, amministrativa o tecnica. Come regola generale, gli Stati membri del Consiglio d'Europa dovrebbero consentire alle navi di ricerca e soccorso di utilizzare i loro porti. Le decisioni politiche generali di "chiudere i porti alle ONG" sono in contrasto con la responsabilità condivisa di garantire che la vita e la dignità umana siano protette nel Mediterraneo. La chiusura dei porti è stata denunciata da numerosi organismi internazionali, tra cui la Commissaria per i diritti umani, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e organismi ed esperti delle Nazioni Unite.⁸⁷

Gli eventi recenti hanno anche evidenziato il ruolo degli Stati di bandiera in merito alla loro responsabilità di esercitare il controllo su questioni amministrative, tecniche e sociali sulle loro navi in alto mare, nel caso in cui queste abbiano a bordo persone salvate a seguito di un evento SAR.⁸⁸ Sebbene questa sia una responsabilità cruciale per garantire la sicurezza in mare, anche nel contesto delle operazioni di ricerca e soccorso, una serie di decisioni prese dagli Stati di bandiera riguardo alle ONG di ricerca e soccorso suscitano preoccupazioni. Tra queste le decisioni improvvisate di ritirare la bandiera dalle navi di soccorso delle ONG.⁸⁹ Si rileva anche l'introduzione di requisiti più severi che non erano precedentemente in vigore. In questo contesto, ad esempio la Commissaria prende atto in particolare dell'introduzione di nuovi requisiti di sicurezza da parte del governo olandese, che ha impedito alla nave ONG Sea-Watch 3 di riprendere le sue operazioni di salvataggio.⁹⁰ In questo caso, la Corte distrettuale dell'Aia ha ordinato il rinvio dell'applicazione di questi nuovi regolamenti nei confronti della Sea-Watch 3, rilevando che il regolamento non era sufficientemente chiaro e che il governo avrebbe dovuto compiere maggiori sforzi per avviare

un dialogo con l'ONG. Di conseguenza, l'improvvisa introduzione del regolamento non ha rispettato i principi del buon governo, in particolare della certezza del diritto.⁹¹

Secondo la Commissaria, l'importante ruolo delle ONG nell'incrementare la capacità di salvataggio, così come gli impegni degli Stati membri nei confronti dei difensori dei diritti umani e la protezione della società civile più in generale, richiede che gli Stati di bandiera affrontino ogni possibile carenza amministrativa o tecnica in un spirito di cooperazione con le ONG al fine di consentire alle loro navi di riprendere le attività di salvataggio il più rapidamente possibile. Le restrizioni imposte da qualsiasi Stato alle ONG devono essere prescritte dalla legge, regolate da criteri oggettivi e proporzionate agli scopi legittimi che cercano di raggiungere in modo che il loro esercizio possa essere suscettibile di controllo da parte dei tribunali. Inoltre, è importante garantire che l'onere dei fallimenti degli Stati membri, congiuntamente o individualmente, di far fronte alle loro responsabilità, come garantire un rapido sbarco, non ricada inutilmente sulle ONG.

Raccomandazioni

18. Gli Stati membri dovrebbero cercare una cooperazione costruttiva con le ONG che conducono operazioni SAR per salvaguardare la vita e la dignità dei migranti e dei rifugiati soccorsi in mare.

19. La retorica stigmatizzante contro le ONG che svolgono attività di ricerca e soccorso dovrebbe essere evitata e il loro lavoro per proteggere la vita e la dignità dei migranti e dei rifugiati in mare dovrebbe essere riconosciuto.

20. Gli Stati membri dovrebbero rispettare il loro obbligo di assicurare che le ONG che svolgono operazioni SAR, in linea con il loro status di difensori dei diritti umani, possano svolgere il proprio lavoro in un ambiente sicuro e favorevole. Dovrebbero immediatamente cessare qualsiasi atto vessatorio, a livello politico, giudiziario e amministrativo, contro le ONG che forniscono servizi di ricerca e soccorso nel Mediterraneo e i membri dei loro equipaggi.

21. Se sono previste modifiche legislative o misure che incidono sullo status delle navi gestite da ONG, sul loro finanziamento o sulla loro operatività, gli Stati membri dovrebbero garantire che queste siano redatte allo scopo di promuovere la costituzione e l'esistenza di tali organizzazioni, consentendo il loro funzionamento e facilitando i loro scopi e attività. A tale riguardo, le ONG dovrebbero essere consultate durante il processo decisionale di qualsiasi atto normativo che li riguardi direttamente o indirettamente.

22. Gli Stati membri dovrebbero facilitare il lavoro delle ONG nel salvataggio delle vite umane in mare, anche consentendo loro l'accesso ai porti per lo sbarco e per ogni altra necessità legata al loro lavoro o alle necessità tecniche. Le politiche generalizzate di chiusura dei porti a tutte le ONG o di chiusura delle acque territoriali o di proibizione della navigazione in determinate aree all'interno delle acque internazionali dovrebbero essere annullate.

23. Qualora sorgessero problemi relativi al rispetto di requisiti tecnici o amministrativi, questi dovrebbero essere risolti in uno spirito cooperativo, con l'obiettivo di consentire a una nave dedicata ad attività di difesa dei diritti umani, come preservare la vita umana in mare, di riprendere le sue operazioni il più rapidamente possibile.

Capitolo 4 – Cooperazione con paesi terzi

4.1. Approccio generale alla cooperazione in materia di migrazione con paesi terzi

La cooperazione internazionale con tutti gli Stati che si affacciano sul Mediterraneo è cruciale per l'effettiva salvaguardia della vita e la protezione dei diritti umani di coloro che si trovano in mare. La Commissaria sottolinea che le sue osservazioni sulle responsabilità degli Stati membri del Consiglio d'Europa non sminuiscono in alcun modo i doveri degli Stati non membri del Consiglio d'Europa. Viceversa, il fatto che altri Stati, come quelli che si trovano sulla sponda meridionale del Mediterraneo, abbiano i propri obblighi ai sensi del diritto internazionale, non esime gli Stati membri del Consiglio d'Europa dall'assumere e dall'osservare le proprie responsabilità, e dall'agire in uno spirito di cooperazione e responsabilità condivisa per la protezione della vita e della dignità.⁹²

La Commissaria rileva che la cooperazione in materia di migrazione con paesi terzi può comportare alcuni rischi, dovuti a lacune nei quadri giuridici di tali Stati (ad esempio per quanto riguarda la protezione internazionale) o problemi derivanti dalle pratiche di tali paesi in relazione ai migranti (ad esempio maltrattamenti). La Commissaria ha definito un quadro per garantire che gli Stati membri del Consiglio d'Europa non contribuiscano, direttamente o indirettamente, alle violazioni dei diritti umani attraverso la loro cooperazione in materia di migrazione con i paesi terzi.⁹³ Questo quadro, di seguito riportato, si applica a tutte le forme di cooperazione, compresa la fornitura e l'impiego di assetti, il dispiegamento di personale, la condivisione nel campo dell'intelligence e il sostegno finanziario.

Raccomandazioni

24. Gli Stati membri che sviluppano specifiche attività di cooperazione in materia di migrazione con i paesi terzi che si affacciano sul Mediterraneo dovrebbero condurre, preventivamente, valutazioni del rischio in materia di diritti umani. Gli stati dovrebbero guardare, tra l'altro, all'impatto che le loro attività di cooperazione possono avere sui diritti alla vita, alla libertà dalla tortura o da trattamenti inumani o degradanti, sulla protezione dal respingimento, sul diritto alla libertà e il diritto alla vita privata e familiare di rifugiati, richiedenti asilo e migranti.

25. Sulla base di tali valutazioni del rischio, gli Stati membri dovrebbero sviluppare strategie di mitigazione del rischio, che dovrebbero definire chiaramente le misure che saranno adottate per garantire che non si concretizzino violazioni effettive dei diritti umani. Quando i rischi per i diritti umani non possono essere sufficientemente mitigati, l'attuazione delle attività di cooperazione programmata dovrebbe essere sospesa.

26. Nel caso di attività di cooperazione, queste dovrebbero essere soggette a meccanismi indipendenti di monitoraggio dell'impatto di tali attività sul godimento dei diritti umani delle persone colpite. Il monitoraggio dovrebbe tra l'altro contemplare anche strategie di mitigazione dei rischi ed essere intrapreso da attori che non hanno un ruolo politico, finanziario o operativo nelle attività di cooperazione.

27. Gli Stati membri dovrebbero inoltre garantire che le persone potenzialmente interessate dalle attività di cooperazione abbiano accesso a un sistema efficace di ricorso.

28. I risultati della valutazione e del monitoraggio del rischio devono poter portare a una sospensione immediata delle attività di cooperazione, qualora questi mettano in pericolo i diritti umani delle persone colpite.

29. Per garantire trasparenza e responsabilità, devono essere resi pubblici i piani dettagliati di cooperazione, la valutazione del rischio, le strategie di mitigazione del rischio e i risultati del monitoraggio.

30. La Commissaria invita le pertinenti istituzioni dell'UE, in particolare la Commissione Europea e il Servizio Europeo per l'Azione Esterna, a garantire che tali misure di salvaguardia siano messe in atto per assicurare la trasparenza e la responsabilità delle attività di cooperazione con i paesi terzi che sono svolte sotto le loro rispettive responsabilità.

4.2. Commenti specifici sulla cooperazione con la Libia

Dal 2017 alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa e dell'UE hanno effettuato investimenti significativi affinché la Guardia costiera libica migliorasse la propria capacità di salvataggio e/o intercettazione dei migranti in mare. Ciò ha incluso la formazione, la fornitura di beni e altre misure, come il sostegno alla costituzione del JRCC e la dichiarazione della Libia di una SRR.⁹⁴ È stato osservato che l'aumentata capacità della Guardia costiera libica ha permesso di salvare o intercettare più persone che tentano di lasciare la Libia e di imbarcarsi verso l'Europa.⁹⁵ Va notato che, come punto generale, è encomiabile e coerente con la responsabilità condivisa per la sicurezza in mare che gli Stati membri forniscano assistenza ad altri Stati per migliorare la loro capacità di ricerca e soccorso. Nel caso della Libia, tuttavia, potrebbe non essere possibile distinguere l'assistenza volta a migliorare la capacità di salvataggio dall'assistenza che consente alla Guardia costiera libica di impedire alle persone di fuggire dalla Libia. Inoltre, come notato, le persone prese a bordo dalla Guardia costiera libica (attraverso le proprie operazioni di intercettazione o trasferimenti da una nave che ha effettuato il salvataggio) vengono riportate nel territorio libico dove vengono abitualmente detenute e successivamente sottoposte a tortura, violenza sessuale, estorsione e altre gravi violazioni dei diritti umani.⁹⁶ I rischi per le persone rimpatriate in Libia, in palese violazione dell'obbligo di sbarcare le persone soccorse in un luogo sicuro, sono ulteriormente aumentati con l'esplosione di violenti conflitti.

Nonostante lo stretto legame tra le loro azioni e i ritorni in Libia, c'è stato un incredibile silenzio sul modo in cui gli Stati membri avrebbero garantito di non contribuire, direttamente o indirettamente, alle violazioni dei diritti umani dei rifugiati, dei richiedenti asilo e dei migranti intercettati dalla Guardia costiera libica. Sebbene siano disponibili informazioni sul fatto che la Guardia costiera libica sia stata formata in materia di diritti umani e nonostante il sostegno fornito alle organizzazioni internazionali che lavorano in Libia, non si può ritenere che questa sia una risposta adeguata a una domanda così cruciale. In questo contesto, è importante notare che gli organismi internazionali hanno ripetutamente richiamato l'attenzione degli Stati membri, individualmente e collettivamente, su questo tema. Nel dicembre 2017, il Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura ha espresso profonda preoccupazione per la mancanza di garanzie che la cooperazione con la Guardia costiera libica da parte dell'Italia sarebbe stata rivista alla luce delle gravi violazioni dei diritti umani.⁹⁷ Nel mese di dicembre 2018, l'UNSMIL e l'OHCHR hanno lanciato un appello inequivocabile all'UE e ai suoi Stati membri affinché adottino tutte le misure necessarie per garantire che tale cooperazione sia coerente con la legislazione sui diritti umani e hanno chiesto l'attuazione di una serie di misure per attuare questa

raccomandazione.⁹⁸ Anche le organizzazioni della società civile hanno insistentemente invitato gli Stati membri, anche attraverso la loro azione nel quadro dell'UE, a garantire che le loro azioni non contribuiscano alle violazioni dei diritti umani, anche a seguito di operazioni libiche di salvataggio e intercettazione.⁹⁹

Nel marzo 2019, in considerazione della prassi della Guardia costiera libica di riportare in Libia i migranti intercettati, e della non attuazione delle raccomandazioni di cui sopra, la Commissaria ha rilevato che ora spetta agli Stati membri dimostrare con urgenza che il loro sostegno non sta contribuendo alle violazioni dei diritti umani e sospendere tale supporto nel caso in cui tale garanzia non potesse essere data.¹⁰⁰ La Commissaria si rammarica che, nonostante le ripetute richieste pervenute dalla stessa e da altri organi, gli Stati membri del Consiglio d'Europa non abbiano fornito prove di garanzie adeguate per assicurare che, attraverso azioni individuali o congiunte, non stiano contribuendo a gravi violazioni dei diritti umani.

Raccomandazioni

31. Gli Stati membri dovrebbero riesaminare urgentemente tutte le loro attività e pratiche di cooperazione con la Guardia costiera libica e altre entità pertinenti e identificare quali di queste azioni impattino, direttamente o indirettamente, sul ritorno di persone intercettate in mare in Libia o su altre violazioni dei diritti umani. Tali attività dovrebbero essere sospese fino a quando non saranno garantite chiare garanzie di piena conformità ai diritti umani, in linea con i principi stabiliti nella Sezione 4.1. Nell'interesse della trasparenza e della responsabilità, i risultati di queste revisioni dovrebbero essere resi pubblici.

32. Analogamente, qualsiasi ulteriore sostegno programmato alla Guardia costiera libica o ad altre istituzioni libiche dovrebbe essere fornito solo in seguito all'attuazione delle misure di cui alla Sezione 4.1. In attesa della pubblicazione completa dei risultati di tali misure, qualsiasi sostegno aggiuntivo, in particolare la fornitura di navi e altre attrezzature alla Guardia costiera libica, dovrebbe essere rinviato.

33. Gli Stati membri dovrebbero continuare a sostenere gli sforzi delle organizzazioni internazionali nel garantire il rilascio di rifugiati, richiedenti asilo e migranti dai luoghi di detenzione in Libia e impegnare urgentemente un numero significativo di posti per il piano di evacuazione della Libia istituito dall'UNHCR. Dovrebbero inoltre facilitare con urgenza la creazione di corridoi umanitari sicuri per evacuare i rifugiati, i richiedenti asilo e i migranti dalle zone colpite dal conflitto.

Capitolo 5 – Individuazione di vie sicure e legali per prevenire viaggi irregolari e pericolosi via mare

Le parti precedenti del presente documento si sono concentrate sulla reazione nei confronti dei migranti che tentano di attraversare il Mediterraneo, ma questa questione è strettamente collegata alla mancanza di vie sicure e legali verso l'Europa. È stato ampiamente riconosciuto che questo è uno dei fattori che spingono alla migrazione irregolare ricorrendo a rotte pericolose,¹⁰¹ oltre a delineare una situazione in cui il traffico di esseri umani può prosperare. In quanto tale, la mancanza di vie sicure e legali non solo mette in pericolo i diritti dei migranti stessi, ma mina anche l'obiettivo degli Stati membri di combattere il traffico. La mancanza di percorsi sicuri e legali rende inoltre i migranti più vulnerabili a diventare vittime di tratta. In tale contesto, sia il Protocollo ONU sulla tratta di esseri umani che la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani prevedono specificamente che gli Stati aderenti adottino, se necessario, le misure appropriate per consentire alla migrazione di avere luogo legalmente.¹⁰²

La mancanza di vie sicure e legali è particolarmente urgente per le persone che necessitano di protezione internazionale. Nel 2018, degli 1,2 milioni di rifugiati bisognosi di reinsediamento in tutto il mondo, tra cui sopravvissuti a violenze e torture, persone con esigenze legali e fisiche di protezione e donne e ragazze a rischio, solo 55.700 (pari al 4,7%) sono stati reinsediati.¹⁰³ L'UNHCR stima che il numero di rifugiati che necessitano di reinsediamento possa salire a 1,4 milioni. La carenza di posti per il reinsediamento può spingere altri rifugiati disperati a cercare autonomamente la loro strada per la salvezza, anche in Europa, attraverso il Mediterraneo. Questa mancanza consegna inoltre un fardello straordinario a un piccolo numero di paesi a livello mondiale, spesso in regioni in via di sviluppo, che ospitano la stragrande maggioranza dei rifugiati.¹⁰⁴ Nell'area del Consiglio d'Europa, la Turchia si distingue come uno dei principali paesi che ospitano rifugiati in tutto il mondo, con 3,6 milioni di rifugiati siriani registrati nel maggio 2019 secondo i dati dell'UNHCR,¹⁰⁵ un numero più elevato di tutti i siriani che sono arrivati negli altri Stati membri tutti insieme negli ultimi anni. Anche se

gli Stati membri del Consiglio d'Europa non sono gli unici che potrebbero e dovrebbero contribuire ai posti di reinsediamento, molti di loro hanno ancora una significativa capacità di assorbimento che dovrebbe essere utilizzata per condividere equamente la responsabilità internazionale per la protezione dei rifugiati. Nel contesto del Mediterraneo, anche il crescente sostegno al meccanismo di transito di emergenza dell'UNHCR è particolarmente cruciale per facilitare l'evacuazione dei rifugiati dalla Libia e il loro successivo reinsediamento. Allo stesso tempo, gli Stati membri del Consiglio d'Europa dovrebbero insistere affinché questo meccanismo sia attuato in piena trasparenza e con adeguate garanzie per i diritti di coloro che sono stati evacuati.

Oltre al reinsediamento, gli Stati membri del Consiglio d'Europa possono ricorrere anche ad altre possibilità per offrire vie sicure e legali, come i visti umanitari¹⁰⁶ e schemi di sponsorizzazione basati sulla comunità. La Commissaria esprime inoltre una preoccupazione particolare per il ricongiungimento familiare. In un documento del 2017, la Commissaria ha sottolineato la crescente tendenza degli Stati membri del Consiglio d'Europa a limitare le possibilità di ricongiungimento familiare.¹⁰⁷ Il documento presenta 36 raccomandazioni agli Stati membri affinché questi garantiscano che i rifugiati e le persone con altri statuti di protezione possano effettivamente godere del loro diritto all'unità familiare, e quindi evitare che i loro familiari sentano la necessità di tentare di raggiungere l'Europa in modo irregolare. In tutta l'area del Consiglio d'Europa, queste raccomandazioni devono ancora essere attuate con urgenza. Le questioni relative ai diritti umani derivano inoltre dalle restrizioni imposte al ricongiungimento familiare che coinvolgono persone con status diversi dalla protezione internazionale.¹⁰⁸

L'individuazione di vie sicure e legali per le persone bisognose di protezione e i loro familiari dovrebbe rappresentare una priorità. Tuttavia, un approccio coerente per prevenire la migrazione pericolosa e irregolare attraverso il Mediterraneo trarrebbe grande beneficio dall'apertura di percorsi sicuri e legali per altre categorie di migranti.¹⁰⁹ Ciò potrebbe includere il miglioramento delle opportunità di ricongiungimento familiare per persone diverse da quelle riconosciute come rifugiati,¹¹⁰ l'apertura di maggiore possibilità per la migrazione (temporanea) per lavoro, il rilascio di un numero più elevato di visti per studio e l'apertura di altre opportunità per visitare regolarmente gli Stati membri del Consiglio d'Europa.¹¹¹

Raccomandazioni

34. Gli Stati membri dovrebbero aumentare la loro partecipazione ai programmi di reinsediamento. Gli Stati membri che hanno recentemente ridotto il numero dei posti di reinsediamento o hanno sospeso la loro partecipazione ai programmi di reinsediamento dovrebbero riesaminare urgentemente tali decisioni. Dovrebbero anche prendere in considerazione la possibilità di istituire o ampliare le possibilità di visti umanitari, schemi di sponsorizzazione o altri meccanismi che contribuiscano a creare vie sicure e legali.

35. Gli Stati membri dovrebbero rivedere le proprie politiche per garantire che i beneficiari di protezione internazionale abbiano accesso a procedure di ricongiungimento familiare rapide, flessibili ed efficaci, in linea con le Raccomandazioni contenute nel documento della Commissaria.

Conclusioni

Questo documento ha esposto alcune delle questioni più significative e complesse, che dovrebbero essere affrontate attraverso un approccio olistico, per garantire la preservazione della vita in mare e la protezione dei diritti dei rifugiati, dei richiedenti asilo e dei migranti che tentano di attraversare il Mediterraneo. Si è concentrato su alcuni dei problemi più immediati, ma ci sono altre aree, non descritte qui, che richiedono a loro volta l'attenzione degli Stati membri. Per quanto riguarda i migranti morti o dispersi, ad esempio, migliorare l'identificazione, rintracciare i membri della famiglia, assicurare che il loro diritto alla verità venga efficacemente rispettato, e facilitare il rimpatrio dei corpi o assicurare una degna sepoltura, continuano ad essere aree complesse che devono essere affrontate. Gli Stati membri possono beneficiare degli orientamenti già esistenti in questa materia.¹¹²

L'attuale situazione nel Mediterraneo centrale e le risposte degli Stati membri del Consiglio d'Europa sollevano questioni importanti riguardo ai loro obblighi ai sensi del diritto internazionale marittimo e dei diritti umani. In primo luogo, mentre questi obblighi sono, nel complesso, chiari, sembra che ci sia una crescente tendenza a cercare di evitare di assumersi questi obblighi, piuttosto che attuarli pienamente. Ad esempio, in seguito alla sentenza *Hirsi Jamaa* (cfr. Sezione 2.1) sembra che gli Stati stiano ora cercando attivamente di evitare di prendere a bordo i migranti soccorsi, e stiano lasciando ad altri questo compito, inclusi Stati che non rientrano nella Convenzione Europea sui Diritti Umani.

Nuove pratiche possono anche sollevare dubbi sul fatto che gli Stati membri esercitino la giurisdizione ai sensi della Convenzione in casi specifici. Non si tratta di una domanda a cui sia possibile rispondere facilmente in astratto. Tuttavia, alla luce delle sfide legali già avviate e di quelle che seguiranno indubbiamente in futuro, gli Stati membri dovrebbero essere consapevoli che la Convenzione è uno strumento vivo. La Corte Europea dei Diritti Umani ha rilevato che il cambiamento dei modelli di migrazione comporta che l'interpretazione della Convenzione debba adattarsi, al fine di offrire una protezione efficace. Le questioni derivanti dalla gestione dei flussi migratori non possono giustificare il ricorso a pratiche non compatibili con gli obblighi degli Stati ai sensi della Convenzione. La Corte ha anche

osservato che la specificità del contesto marittimo non può portare a sancire uno spazio di non diritto all'interno del quale gli individui non sarebbero soggetti ad alcun regime giuridico che possa accordare loro il godimento dei diritti e delle garanzie previsti dalla Convenzione e che gli Stati si sono impegnati a riconoscere alle persone poste sotto la loro giurisdizione.¹¹³

Inoltre, a prescindere dalla specifica responsabilità ai sensi della Convenzione, la Commissaria rileva che gli Stati possono essere ritenuti responsabili a livello internazionale se aiutano o assistono altri Stati nel commettere atti illeciti, che possono includere violazioni dei diritti umani ai sensi della legislazione internazionale sui diritti umani.¹¹⁴ Anche da questa prospettiva, gli Stati membri possono beneficiare delle Raccomandazioni contenute in questo documento.

Proteggere i diritti umani e avere efficaci politiche di gestione della migrazione non sono obiettivi in competizione. Piuttosto, la protezione dei diritti umani dovrebbe essere al centro di ogni politica migratoria legittima ed efficace. In nessun altro luogo questa necessità risulta più chiara che nel Mediterraneo, dove l'attuale approccio degli Stati membri non è finora riuscito a prevenire inutili perdite di vite umane, ha reso la situazione di coloro che sono stati salvati imprevedibile e precaria e ha aumentato i rischi di gravi violazioni dei diritti da parte di paesi terzi. Le sfide sono indubbiamente di ampia portata, ma la necessità di cambiare rotta, per la salvaguardia della vita umana e della dignità, è ancora più importante.

Note

- 1 Cfr., per esempio, ECtHR *Xhavara and Others v. Italy and Albania*, Causa No. 39473/98 (11 gennaio 2001), riguardante l'intercettazione di una nave albanese che trasportava migranti, che ha comportato la perdita di vite umane, nel 1997; ECtHR *Hirsi Jamaa and others v Italy* [GC], Causa No. 27765/09 (23 febbraio 2012), riguardante il rinvio in Libia di migranti intercettati nel 2009. Cfr. anche il rapporto dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (PACE) [The "left-to-die boat": actions and reactions](#), Doc. 13532 (2014); il rapporto PACE [Lives lost in the Mediterranean Sea: who is responsible?](#), Doc. 12895 (2012).
- 2 La rotta del Mediterraneo centrale è utilizzata come scorciatoia per attraversare il mare dai paesi del Nord Africa, più comunemente dalla Libia, ma anche dall'Algeria, dall'Egitto e dalla Tunisia, per raggiungere Malta e l'Italia.
- 3 Per dettagli, cfr. Ministero della difesa italiano, Marina militare italiana, [Operazione Mare Nostrum](#): 18 ottobre 2013 - 31 ottobre 2014; l'Operazione Mare Nostrum ha permesso il salvataggio di 150.810 migranti in un periodo di 364 giorni, come riportato dal Parlamento Europeo, [Risoluzione 2015/2660\(RSP\) sulle recenti tragedie nel Mediterraneo e politiche UE in materia di migrazione e asilo](#), 29 aprile 2015, para. D.
- 4 Anche se l'attenzione principale delle operazioni dirette dall'UE, come l'ex Operazione Triton ed EUNAVFOR MED, nota come Operazione Sophia (il cui impiego di risorse navali è attualmente sospeso), non è stata la ricerca e il soccorso, tali operazioni hanno comunque permesso il salvataggio di migliaia di persone dando applicazione al dovere - ai sensi del diritto internazionale marittimo - di tutti gli Stati e dei comandanti di navi di fornire assistenza alle persone in pericolo in mare. Ciononostante, come osservato dal Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulle esecuzioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie nel suo rapporto [Unlawful death of refugees and migrants](#), A/72/335, 15 agosto 2017, par. 62: "[...] Queste operazioni non hanno mai eguagliato il successo ottenuto da Mare Nostrum nel prevenire la perdita di vite umane, in parte perché la loro missione principale non è la ricerca e il soccorso ma il controllo delle frontiere." Cfr. anche Z. Campbell, ["Europe's deadly migration strategy"](#), Politico.eu, 28 febbraio 2019.
- 5 Il 14 dicembre 2017 l'Autorità libica per i porti e i trasporti marittimi ha reso noto all'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO) l'istituzione della Regione di Ricerca e Soccorso (SRR) libica, che ha fatto seguito a una precedente dichiarazione di luglio dello stesso anno. Cfr. la [risposta](#) del Commissario per la migrazione, gli affari interni e la cittadinanza, a nome della Commissione europea, alla domanda parlamentare di riferimento P-003665/2018, 4 settembre 2018; ciò è altresì ribadito dal Centro Nazionale di Coordinamento del Soccorso in Mare - Roma, [Rapporto sulle Attività SAR nel Mediterraneo Centrale Anno 2017](#), p.18. Il 26 giugno 2018, le informazioni sull'SRR della Libia sono state caricate sul sistema di condivisione delle informazioni online dell'IMO, il [Global Integrated Shipping Information System](#) (GISIS). Il 28 giugno 2018, l'ex ambasciatore italiano in Libia si è congratulato su [twitter](#) con le autorità libiche per aver completato le procedure relative alla realizzazione della loro area SAR.

- 6 Il 20 giugno 2016, il Consiglio dell'Unione Europea ha esteso il mandato dell'operazione Sophia affinché provvedesse allo "sviluppo delle capacità e la formazione della Guardia costiera e della Marina libiche nelle attività di contrasto in mare, in particolare per prevenire il traffico e la tratta di esseri umani" ([Decisione del Consiglio \(CFSP\) 2016/993](#)); il mandato è stato ulteriormente esteso al 31 dicembre 2018, con il compito aggiuntivo, tra le altre cose, di monitorare l'efficacia della formazione fornita alla guardia costiera libica ([Decisione del Consiglio \(CFSP\) 2017/1385](#)); il 2 febbraio 2017, l'Italia ha firmato un [Memorandum of Understanding](#) con il Governo di Accordo Nazionale della Libia sulla "cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana". Il giorno successivo, il 3 febbraio 2017, i 28 Stati membri dell'UE hanno [concordato](#) in occasione di un meeting informale tenutosi a Malta di intraprendere azioni per "ridurre significativamente i flussi migratori, rompere il modello d'affari dei trafficanti e salvare vite umane. In particolare, hanno concordato di intensificare la cooperazione con le autorità libiche" ([Dichiarazione di Malta](#)). Inoltre, attraverso il Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa, la Commissione Europea ha finanziato un progetto a sostegno della Libia che, tra l'altro, include un'azione volta a istituire un Centro di coordinamento del salvataggio marittimo a pieno titolo (MRCC). Mira anche a rispondere ai principali bisogni in termini di attrezzature e formazione. Per ulteriori dettagli, cfr. Commissione Europea, Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa – finestra sul Nord Africa, [Infografica](#) su *EU cooperation on migration in Libya*. Cfr. anche, EEAS [EU-Libya relations](#), 9 novembre 2018.
- 7 Ministero degli Interni italiano, [Codice di condotta per le ONG](#) impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare, 7 agosto 2017; Cfr. anche Commissione Europea '[Action Plan on measures to support Italy, reduce pressure along the Central Mediterranean route and increase solidarity](#)', 4 luglio 2017, SEC (2017) 339, p.2. Sull'impatto di queste misure sulle ONG, cfr. FRA, [Fundamental rights considerations: NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and criminal investigations](#), 2018.
- 8 Cfr. Statistiche e tendenze analizzate dall'UNHCR nel rapporto [Viaggi disperati. Rifugiati e migranti in arrivo in Europa e alle sue frontiere. Gennaio-dicembre 2018](#), gennaio 2019.
- 9 Ibid; per ulteriori dati cfr. IOM, Missing Migrants, [Tracking Deaths along Migratory Routes](#).
- 10 UNHCR, [Viaggi disperati. Rifugiati e migranti in arrivo in Europa e alle sue frontiere. Gennaio-dicembre 2018](#), gennaio 2019; UNSMIL e OHCHR, [Desperate and dangerous: report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya](#), dicembre 2018; UNHCR, [Position on Returns to Libya – Update II](#), settembre 2018; Human Rights Watch, [No Escape from Hell: EU Policies contribute to abuse of migrants in Libya](#), gennaio 2019; Amnesty International, [Between the devil and the deep blue sea: Europe fails refugees and migrants in the Central Mediterranean](#), agosto 2018.
- 11 Il dovere di salvare le vite in mare è sancito dal diritto internazionale consuetudinario e da una serie di convenzioni internazionali, le più importanti delle quali sono: [Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare \("UNCLOS"\)](#), Montego Bay, 1982, in particolare l'articolo 98; [Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare \("SOLAS"\)](#), Londra, 1974, capitolo V, regola 33; [Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo \("Convenzione SAR"\)](#), Amburgo, 1979. Alcuni emendamenti adottati nel maggio 2004 sono entrati in vigore il 1 luglio 2006.

- 12 Comitato dei Ministri, [Risposta](#) alla Raccomandazione 2137(2018) della PACE, 'International obligations of Council of Europe member States: to protect life at sea', Doc. 14831, 14 febbraio 2019. L'impegno a salvare le vite di migranti è anche ribadito nell'Obiettivo 8: Salvare vite umane e stabilire sforzi coordinati a livello internazionale per i migranti dispersi contenuto nel [Global Compact delle Nazioni Unite per una migrazione sicura, ordinata e regolare](#), 11 gennaio 2019.
- 13 HRC, CCPR [Commento generale No. 36](#) (30 ottobre 2018) sull'articolo 6 dell'ICCPR sul diritto alla vita, CCPR/C/GC/36, par. 63. Tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno sottoscritto l'ICCPR.
- 14 Articolo 3 della Convenzione Europea sui Diritti Umani ("CEDU") e Articolo 33(1) della Convenzione del 1951 sullo Statuto dei Rifugiati ("Convenzione sui rifugiati del 1951").
- 15 Articolo 5 della CEDU.
- 16 Articolo 4 del Protocollo 4 della CEDU.
- 17 UNCLOS, Articolo 98(1).
- 18 Cfr. anche Organizzazione Marittima Internazionale (IMO), [Risoluzione MSC.167\(78\), Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea](#), 20 maggio 2004 ("Risoluzione IMO MSC.167(78), Linee guida IMO sul trattamento delle persone soccorse in mare"), par. 3.1.
- 19 Per le preoccupazioni relative alle navi di competenza statale che violano gli obblighi di salvataggio, cfr. Rapporto PACE [The "left-to-die boat": actions and reactions](#), Doc. 13532 (2014).
- 20 UNCLOS, Article 98(2).
- 21 Cfr. *supra* note 5.
- 22 Cfr. Convenzione SAR, Capitolo 2.1 e Capitolo 2.3; SOLAS Capitolo V, regola 7(1) e UNCLOS, Articolo 98 (2).
- 23 Ibid.
- 24 Convenzione SAR, Capitolo 2.1.1.
- 25 Ibid, Capitolo 4.3.
- 26 Ibid, Capitolo 3.
- 27 Linee guida IMO sul trattamento delle persone soccorse in mare, par. 6.7.
- 28 Sotto-comitato dell'IMO su navigazione, comunicazione e ricerca e soccorso, Progetto del centro di coordinamento del salvataggio marittimo libico, presentato dall'Italia, doc. NCSR 5/INF.17, 15 dicembre 2017 (disponibile attraverso il portale informativo di IMODOCS).
- 29 [Deliberazione](#) del Consiglio dei Ministri in merito alla partecipazione dell'Italia alla missione internazionale in supporto alla Guardia costiera libica adottata il 28 luglio 2017, Atto del Governo DOC. CCL, n. 2, p.5.
- 30 [Lettera](#) di Marco Minniti, ex Ministro dell'Interno italiano al Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, 11 ottobre 2017.
- 31 Consiglio dei Ministri, [Relazione analitica sulle missioni internazionali in corso e sullo stato degli interventi di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione](#), 28 dicembre 2017, DOC. CCL-bis, N. 1, scheda 36, p.101. Cfr. anche la

- [decisione](#) del Tribunale di Catania sul caso di MV Open Arms, 27 marzo 2018, p. 21 e 22.
- 32 Cfr., per esempio, M. Petrillo and L. Bagnoli, [“The Open Arms case continued: new documents and Malta”](#), Open Migration, 12 aprile 2018. Cfr. anche Global Legal Action Network, [“Legal action against Italy over its coordination of Libyan Coast Guard pull-backs and abuse”](#), 8 maggio 2018.
- 33 UNSMIL and OHCHR, [Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya](#), 18 December 2018, p. 17: “LCG officials noted that the majority of distress calls they received ‘were coming through Italy.’”
- 34 Va notato che, se gli RCC degli Stati membri avvisati di una situazione di pericolo non intraprendessero ulteriori azioni oltre a fornire i dettagli telefonici del JRCC, non starebbero rispettando la loro obbligazione di assumere la responsabilità fino a quando non sia chiaro che un altro RCC è in grado di prendere formalmente il coordinamento.
- 35 UNCLOS, Articolo 98(2).
- 36 Cfr. Amnesty International, [Lives adrift: Refugees and migrants in peril in the central Mediterranean](#), settembre 2014, p. 35; [Regolamento \(EU\) 656/2014](#) che stabilisce le norme per la sorveglianza delle frontiere esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata da Frontex, all’articolo 9, paragrafo 2, lettera f), punti i) - (x), delinea un utile elenco di fattori che contribuiscono a valutare se una nave può essere in pericolo. Ciò include l’esistenza di una richiesta di assistenza; la navigabilità della nave e la probabilità che non raggiunga la sua destinazione finale; il numero di persone a bordo in relazione al tipo e alle condizioni della nave; la disponibilità di forniture necessarie come carburante, acqua e cibo per raggiungere la riva; la presenza di equipaggio qualificato e comando della nave; la disponibilità e la capacità delle attrezzature di sicurezza, di navigazione e di comunicazione; la presenza di persone a bordo in caso di urgente necessità di assistenza medica, la presenza a bordo di persone decedute; la presenza a bordo di donne in stato di gravidanza o minori; e le condizioni meteorologiche e del mare, comprese le previsioni meteorologiche e marine.
- 37 Cfr. a questo proposito capitolo V, regola 7 (1) di SOLAS: “Ogni governo contraente si impegna a garantire che siano prese le disposizioni necessarie per la comunicazione e il coordinamento delle difficoltà nella loro area di responsabilità e per il salvataggio delle persone in pericolo in mare attorno alle proprie coste. Tali disposizioni comprendono la creazione, la gestione e in mantenimento delle strutture di ricerca e soccorso ritenute praticabili e necessarie, tenendo conto della densità del traffico marittimo e dei pericoli di navigazione e, per quanto possibile, forniscono mezzi adeguati per localizzare e salvare tali persone.”
- 38 UNSMIL e OHCHR, [Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya](#), 18 dicembre 2018, p. 58.
- 39 Cfr., per esempio, Commissaria per i diritti umani, [‘Commissioner calls for more rescue capacity in the Mediterranean’](#), 27 marzo 2019; UNHCR, [‘UNHCR warns over Mediterranean rescue capacity’](#), 30 settembre 2018; [Dichiarazione](#) del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti e del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, ‘EU “trying to move border to Libya” using policy that breaches rights – UN experts’, 17 agosto 2017; oltre alle innumerevoli chiamate di ONG e di altri organismi.
- 40 Convenzione SAR, Capitolo 1.3.2..
- 41 Risoluzione IMO MSC.167(78), Linee guida IMO sul trattamento delle persone soccorse in mare, par. 6.12.

- 42 UNHCR, [General legal considerations: search-and-rescue operations involving refugees and migrants at sea](#), novembre 2017; Cfr. anche Risoluzione IMO MSC.167(78), Linee guida IMO sul trattamento delle persone soccorse in mare, par. 6.17.
- 43 ECtHR *Hirsi Jamaa and others v Italy* [GC], Application No. 27765/09 (23 Febbraio 2012), par. 114.
- 44 Ibid, cfr. paragrafi 73-75, 77.
- 45 Cfr. Commissario per i diritti umani, [Lettera](#) al Ministro degli Interni italiano con richiesta di chiarimenti sulle operazioni marittime italiane nelle acque territoriali libiche finalizzate alla gestione dei flussi migratori, 11 ottobre 2017.
- 46 UNSMIL e OHCHR, [Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya](#), 18 dicembre 2018; UNHCR, [Position on Returns to Libya – Update II](#), settembre 2018, par. 42. Human Rights Watch, [No Escape from Hell: EU Policies contribute to abuse of migrants in Libya](#), gennaio 2019; Amnesty International, [Between the devil and the deep blue sea: Europe fails refugees and migrants in the Central Mediterranean](#), agosto 2018.
- 47 Cfr., per esempio, M. Stierl, [“Migrants calling us in distress from the Mediterranean returned to Libya by deadly ‘refoulement’ industry”](#), The Conversation, 7 febbraio 2019.
- 48 Risoluzione IMO MSC.167(78), Linee guida IMO sul trattamento delle persone soccorse in mare, par. 5.1.7.
- 49 Ibid. par. 5.
- 50 Così come viene riconosciuto nella Risoluzione IMO MSC.167(78), Linee guida IMO sul trattamento delle persone soccorse in mare, par. 6.10 (2, 3 and 8).
- 51 SOLAS Capitolo V, regola 34.1.
- 52 Risoluzione IMO MSC.167(78), Linee guida IMO sul trattamento delle persone soccorse in mare, par. 5.1.
- 53 Comunicato stampa ECtHR, [CEDU grants an interim measure in case concerning SeaWatch 3 vessel](#), 29 gennaio 2019; [successivamente l'Italia ha autorizzato lo sbarco, in seguito all'accordo raggiunto con gli altri Stati membri dell'UE per la redistribuzione delle persone sbarcate.](#)
- 54 Cfr., per esempio, ECtHR [Medvedyev and Others v. France](#) [GC], Causa No. 3394/03 (29 marzo 2010).
- 55 Convenzione SAR, capitolo 3.1.9.
- 56 Comitato di facilitazione dell'IMO, [Principles Relating to Administrative Procedures For Disembarking Persons Rescued at Sea](#), Fal.3/Circ.194, 22 gennaio 2009, par. 3, in cui si afferma quanto segue: [...] “Se lo sbarco dalla nave soccorritrice non può essere organizzato rapidamente altrove, il governo responsabile della zona SAR deve accettare lo sbarco delle persone soccorse in conformità con le leggi e i regolamenti sull’immigrazione di ciascuno Stato membro in un luogo sicuro sotto il suo controllo, luogo in cui le persone salvate possono avere accesso tempestivo al supporto post salvataggio.”
- 57 Risoluzione IMO MSC.167(78), Linee guida IMO sul trattamento delle persone soccorse in mare, par. 6.5.
- 58 Il Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli (ECRE) ha notato che tale approccio “nave per nave” ha esacerbato le sofferenze dei migranti soccorsi, ha portato allo sfruttamento

politico di tali incidenti, ha aumentato gli oneri amministrativi e i costi e ha causato un danno reputazionale agli Stati membri. Cfr. ECRE, [Relying on relocation: ECRE's proposal for a predictable and fair relocation arrangement following disembarkation](#), gennaio 2019, p. 4.

- 59 Risoluzione PACE 2229(2018), [International obligations of Council of Europe member States to protect life at sea](#), par. 5.3.
- 60 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, articolo 80: "Le politiche dell'Unione stabilite in questo capitolo [sui controlli alle frontiere, l'asilo e l'immigrazione] e la loro attuazione sono disciplinate dal principio di solidarietà e equa ripartizione delle responsabilità, comprese le sue implicazioni finanziarie, tra gli Stati membri. Quando necessario, gli atti dell'Unione adottati a norma del presente capitolo contengono misure appropriate per dare attuazione a tale principio."
- 61 In base al [Regolamento 604/2013](#) (Regolamento Dublino III), gli Stati membri dell'UE potrebbero fare un uso proattivo delle disposizioni sul ricongiungimento familiare ai sensi degli articoli 8-10 e della clausola umanitaria ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2. Viceversa, la tendenza degli Stati membri dell'UE a un'applicazione rigorosa della nozione secondo cui il primo paese di ingresso dovrebbe essere responsabile di una richiesta di asilo rappresenta un importante ostacolo all'effettiva condivisione della responsabilità nella pratica.
- 62 Cfr. [Decisione del Consiglio \(EU\) 2015/1523](#) e [2015/1601](#). Va notato, tuttavia, che a causa dei problemi di attuazione, il numero di persone effettivamente trasferite in base a tali decisioni è risultato molto inferiore rispetto agli obiettivi inizialmente fissati.
- 63 Cfr., per esempio, UNHCR e IOM, [Proposal for a regional cooperative arrangement ensuring predictable disembarkation and subsequent processing of persons rescued-at sea](#), 27 giugno 2018; ECRE, [Relying on relocation: ECRE's proposal for a predictable and fair relocation arrangement following disembarkation](#), gennaio 2019; Amnesty International e Human Rights Watch, [Plan of action: twenty steps for a fair and predictable rescue system in the Mediterranean Sea](#), 6 marzo 2019.
- 64 Questo è un altro motivo per cui, quando i migranti vengono salvati dalle navi gestite dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, lo sbarco in un tale Stato membro può essere l'unico modo per rispettare gli obblighi della Convenzione. Cfr., in questo contesto, ECtHR *Hirsi Jamaa and others v Italy* [GC], Causa No. 27765/09 (23 febbraio 2012), paragrafi 185 e 202, in cui la Corte ha constatato che la situazione a bordo di imbarcazioni militari, prive di esperienza, interpreti e assistenza legale, non consentiva colloqui e garanzie individuali in linea con il divieto di espulsione collettiva (articolo 4 del Protocollo 4) e il diritto a un ricorso effettivo (articolo 13). Sulla giurisprudenza della Corte in merito alle espulsioni collettive, cfr. questo [factsheet](#).
- 65 Come rilevato dagli esperti delle Nazioni Unite il 15 maggio 2019, si deve notare che "alla luce del modello ben documentato delle violazioni dei diritti umani e delle persone vittime della tratta di migranti in Libia, ci sono fondati motivi per ritenere che dal momento in cui i migranti entrano nel territorio italiano o sono soggetti alla giurisdizione dello Stato italiano, dovrebbero già essere identificati come vittime o potenziali vittime della tratta". [Comunicato congiunto sulle procedure speciali](#), AL ITA 4/2019. In virtù delle informazioni disponibili sul trattamento dei migranti in Libia, gli Stati membri dovrebbero anche prendere in considerazione il fatto che le persone sbarcate potrebbero essere state sottoposte a tortura o trattamento inumano o degradante.
- 66 Per una panoramica dettagliata della giurisprudenza della CEDU sulla detenzione

per immigrazione, cfr. i factsheets della Corte su [Migrants in detention](#), [Accompanied migrant minors in detention](#), e [Unaccompanied migrant minors in detention](#), oltre che su [Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration](#), analisi del Comitato direttivo per i diritti umani del Consiglio d'Europa (CDDH), 7 dicembre 2017, sezione II.1.

- 67 [Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration](#), analisi del Comitato direttivo per i diritti umani del Consiglio d'Europa (CDDH), 7 dicembre 2017.
- 68 Commissario per i diritti umani, [High time for states to invest in alternatives to migrant detention](#), Human Rights Comment, 31 gennaio 2017; Commissaria per i diritti umani, [Lettera](#) al Segretario di Stato Belga per la migrazione e l'asilo sulla ripresa della detenzione nei confronti di minori migranti, 5 giugno 2018; Commissaria per i diritti umani, [Lettera](#) alla presidente della Commissione per gli affari interni del Bundestag tedesco, 16 maggio 2019.
- 69 Cfr., per esempio, [Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration](#), analisi del Comitato direttivo per i diritti umani del Consiglio d'Europa (CDDH), 7 dicembre 2017; UNHCR, [Options Paper 2: options for governments on open reception and alternatives to detention](#), 25 giugno 2015; International Detention Coalition, [There are alternatives: a handbook for preventing unnecessary immigration detention](#) (edizione aggiornata), 2015.
- 70 ECtHR *Popov v. France*, Cause Nos. 39472/07 and 39474/07 (19 gennaio 2012), par. 91.
- 71 [Commento generale congiunto](#) No. 4 (2017) del Comitato per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie e No. 23 (2017) del Comitato per i diritti dell'infanzia in materia di diritti umani dei minori nel contesto della migrazione internazionale nei paesi di origine, transito, destinazione e ritorno, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, 16 novembre 2018, par. 5.
- 72 Commissaria per i diritti umani, [Lettera](#) al Segretario di Stato Belga per la migrazione e l'asilo sulla ripresa della detenzione nei confronti di minori migranti, 5 giugno 2018; PACE [Risoluzione 2020\(2014\)](#), 'The alternatives to immigration detention of children', 3 Ottobre 2014, par. 3.
- 73 Cfr. Amnesty International, [Between the Devil and the Deep Blue Sea](#), agosto 2018, p. 5; Centro Nazionale di Coordinamento del Soccorso in Mare - Roma, [Rapporto sulle Attività SAR nel Mediterraneo Centrale Anno 2017](#), p.14.
- 74 Gli esperti delle Nazioni Unite includono il Relatore Speciale sui diritti umani dei migranti; Relatore Speciale sulla tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti; Relatore Speciale sulla tratta di persone, in particolare donne e minori; Relatore Speciale sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza; Relatore speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani e Esperto indipendente in materia di diritti umani e solidarietà internazionale, [Comunicato congiunto sulle procedure speciali](#), AL ITA 4/2019, 15 maggio 2019, p. 4.
- 75 Infatti, come discusso nella Sezione 2.1, gli Stati di bandiera devono far rispettare questo dovere e molti impongono sanzioni penali per il mancato rispetto degli obblighi di salvataggio.
- 76 Articoli 3 (a), 6 (1) e 19. Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità Organizzata Transnazionale (UNTOC) per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria, 15 novembre 2000.

- 77 Cfr. UNODC, [Travaux Préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Transnational Organised Crime and the Protocols thereto](#), Parte tre del Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità Organizzata Transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria, 15 novembre 2000.
- 78 [Direttiva \(EU\) 2002/90](#) volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali; Council [Framework Decision 2002/946/JHA](#) sul rafforzamento del quadro penale per impedire la facilitazione dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali.
- 79 FRA, [Fundamental rights considerations: NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and criminal investigations](#), par. 4.
- 80 Parlamento Europeo, [Risoluzione 2018/2769\(RSP\)](#) su orientamenti destinati agli Stati membri per prevenire la configurazione come reato dell'assistenza umanitaria, 5 July 2018.
- 81 Cfr. [Raccomandazione CM/Rec\(2018\)11](#) del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla necessità di rafforzare la protezione e la promozione dello spazio della società civile in Europa, 28 novembre 2018 e [Raccomandazione CM/Rec\(2007\)14](#) del Comitato dei Ministri agli Stati membri sullo status giuridico delle organizzazioni non governative in Europa, 10 ottobre 2007.
- 82 Cfr. [Dichiarazione ONU sui Diritti e le Responsabilità di Individui, Gruppi, e Organi della Società per Promuovere e Proteggere i Diritti Umani e le Libertà Fondamentali Universalmente Riconosciuti, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 9 dicembre 1998](#).
- 83 Cfr. [supra note 82](#).
- 84 La ricerca condotta dalla FRA "mostra che la maggior parte dei casi aperti si sono conclusi con un'assoluzione o sono stati interrotti a causa della mancanza di prove". FRA, [Fundamental rights considerations: NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and criminal investigations](#), par. 9.
- 85 Ibid. par. 5.
- 86 UN [Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations](#), 2018, principio 4.7.
- 87 Commissaria per i diritti umani, [Lettera](#) al Primo Ministro italiano in cui si sottolinea la necessità di rispettare i diritti umani delle persone soccorse in mare, 7 febbraio 2019; PACE, Risoluzione 2229(2018), [International obligations of Council of Europe member States to protect life at sea](#), par.s 1 and 5.2; [Joint Communication from Special Procedures](#), AL ITA 4/2019, 15 maggio 2019.
- 88 UNCLOS, Articolo 94.
- 89 Come è avvenuto quando Gibilterra ha tolto la bandiera alla Aquarius, gestita dall'ONG SOS Mediterranean, in collaborazione con MSF. Cfr., per esempio, Human Rights at Sea, [Human Rights and International Rule of Law Ramifications of the De-Flagging of the M/V Aquarius Dignitus](#), febbraio 2019. Va notato che l' Aquarius è stata successivamente registrata con bandiera di Panama, che è stata a sua volta tolta poco dopo.
- 90 [Lettera](#) del Ministro Olandese per le infrastrutture e la gestione delle acque al Parlamento Olandese, 1 aprile 2019, reference 2019Z06433; Sea Watch, [Dutch government blocks Sea-Watch 3 and other NGO ships with a new policy, citing concerns for "safety", while people are left to drown](#), 2 aprile 2019.

- 91 Tribunale distrettuale dell'Aia, "[Ministeriële regeling voorlopig niet op Sea-Watch van toepassing](#)", 7 maggio 2019.
- 92 Cfr., per esempio, Rappresentante Speciale del Segretario Generale del Consiglio d'Europa sulle migrazioni e i rifugiati, [Report of the fact-finding mission to Spain](#), 18-24 marzo 2018, SG/Inf(2018)25, pubblicato il 3 settembre 2018, par. 3.1: "In linea di principio, gli Stati membri dovrebbero esercitare la dovuta diligenza in materia di diritti umani nel contesto di tale cooperazione".
- 93 Cfr., per esempio, Commissaria per i diritti umani, [European states must put human rights at the centre of their migration policies](#), 5 luglio 2018.
- 94 Cfr. supra note 6.
- 95 UNHCR, [Position on Returns to Libya – Update II](#), settembre 2018, par. 22.
- 96 Ibid. par. 19.
- 97 UN Committee against Torture, [Concluding observations on the fifth and sixth periodic reports of Italy](#), CAT/C/ITA/CO/5-6, 17 December 2017, par. 22.
- 98 UNSMIL e OHCHR, [Desperate and dangerous: report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya](#), dicembre 2018, pagine 58-59.
- 99 Per un esempio recente, cfr. Amnesty International e Human Rights Watch, [Plan of action: twenty steps for a fair and predictable rescue system in the Mediterranean Sea](#), 6 marzo 2019.
- 100 Commissaria per i diritti umani, '[Commissioner calls for more rescue capacity in the Mediterranean](#)', 27 marzo 2019.
- 101 Cfr., per esempio, Risoluzione PACE 2229(2018), [International obligations of Council of Europe member States to protect life at sea](#), par. 4: "Pur sottolineando che gli Stati europei non sono direttamente responsabili di causare gli attuali flussi migratori, l'Assemblea sottolinea che la chiusura delle frontiere pone i richiedenti asilo in situazioni ancora più pericolose per la vita, poiché i viaggi diventano più lunghi e le rotte sono più pericolose."
- 102 Articolo 5(3), Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità Organizzata Transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta delle persone, in particolare donne e minori, 15 novembre 2000; Articolo 5(4), Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani del 16 May 2005, CETS No. 197.
- 103 UNHCR, '[Less than 5 per cent of global refugee resettlement needs met last year](#)', 19 Febbraio 2019.
- 104 UNHCR, nel [Global Trends report of 2018](#) si riporta che a livello mondiale l'85% dei rifugiati sotto mandato dell'Agenzia si trovano in regioni in via di sviluppo.
- 105 UNHCR, [Operational Portal refugee situations: Syria Regional Refugee Response: Turchia](#), dati aggiornati al 9 maggio 2019. Va notato che la Turchia ospita anche un numero minore di persone bisognose di protezione internazionale provenienti da altri paesi.
- 106 Cfr. In modo particolare Parlamento Europeo, [Resolution 2018/2271\(INL\)](#) con raccomandazioni alla Commissione sui visti umanitari, 11 dicembre 2018; PACE [Resolution 2227\(2018\)](#), Trattamento extraterritoriale delle richieste di asilo e creazione di luoghi sicuri per rifugiati nei paesi terzi, 27 giugno 2018, par. 9.1.

- 107 Commissario per i diritti umani, [Realising the right to family reunification of refugees in Europe](#), Issue Paper, giugno 2017; Cfr. anche UNHCR, [Families Together: Family Reunification in Europe for Refugees](#), dicembre 2018.
- 108 Commissario per i diritti umani, [Time for Europe to get migrant integration right](#), Issue Paper, maggio 2016, Capitolo 1.
- 109 Relatore Speciale dell'ONU sulla tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, [Report](#), A/HRC/37/50, 26 febbraio 2018, par.s 36-37.
- 110 Commissario per i diritti umani, [Time for Europe to get migrant integration right](#), Issue Paper, maggio 2016, Capitolo 1; Rappresentante Speciale del Segretario Generale del Consiglio d'Europa sulle migrazioni e i rifugiati, [Issue Paper: Human rights aspects of immigrant and refugee integration policies](#), Marzo 2019.
- 111 Per gli impegni politici assunti nel stabilire vie sicure e legali per i non rifugiati, Cfr., per esempio, *Objective 5: Enhance availability and flexibility of pathways for regular migration of the UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, 11 gennaio 2019; Cfr. the [Political Declaration](#) of the Valletta Summit on Migration, 11-12 novembre 2015.
- 112 Cfr., per esempio, ICRC, [Missing migrants and their families: the ICRC's recommendations to Policy-Makers](#), Policy Paper, ottobre 2017; International Commission on Missing Persons (ICMP), [The Paris Principles addressing the issue of missing persons](#), febbraio 2019. Commissario per i diritti umani, Issue Paper, [Missing persons and victims of enforced disappearance in Europe](#), marzo 2016, illustra gli obblighi degli Stati membri, alcuni dei quali sono anche applicabili alla situazione dei migranti scomparsi o defunti.
- 113 ECtHR [Medvedyev and Others v. France](#) [GC], Causa No. 3394/03 (29 March 2010), par. 81; Cfr. also ECtHR [Hirsi Jamaa and others v Italy](#) [GC], Causa No. 27765/09 (23 Febbraio 2012), par.s 73-75, 77, 175, 177-179.
- 114 UN International Law Commission, [Articles on the Responsibility for Internationally Wrongful Acts](#), Articolo 16. Questa responsabilità si basa sullo Stato in questione attuando sapendo delle circostanze dell'atto illecito internazionale. L'atto è internazionalmente illecito se commesso dallo Stato stesso.

Il Commissario per i diritti umani è un'istituzione non giurisdizionale indipendente e imparziale creata dal Consiglio d'Europa nel 1999 per sensibilizzare l'opinione pubblica ai diritti umani e promuovere il loro rispetto negli Stati membri.

Le attività di questa istituzione si concentrano su tre settori principali, strettamente correlati:

- visite nei paesi e dialogo con le autorità nazionali e la società civile,
- elaborazione di documenti tematici e consulenze per sostenere l'attuazione sistematica dei diritti umani,
- attività di sensibilizzazione.

L'attuale Commissario, Dunja Mijatović, ha assunto le sue funzioni nell'aprile 2018. È succeduta a Nils Muižnieks (2012-2018), Thomas Hammarberg (2006-2012) e Álvaro Gil-Robles (1999-2006).



www.commissioner.coe.int

ITA

www.coe.int

Il Consiglio d'Europa è l'organizzazione principale del continente sui diritti umani. Include 47 Stati membri, 28 dei quali sono membri dell'Unione europea. Tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno firmato la Convenzione europea dei diritti umani, un trattato finalizzato alla protezione dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto. La Corte europea dei diritti umani sorveglia l'attuazione della Convenzione negli Stati membri



COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

COMMISSAIRE AUX
DROITS DE L'HOMME

