



Garante nazionale
dei diritti delle persone detenute o
private della libertà personale

La protezione
dei diritti fondamentali
nelle operazioni
di rimpatrio forzato

Protection
of Fundamental Rights
in Forced Return
Operations

Credits

Il testo è a cura dell'Unità organizzativa
"Privazione della libertà e migranti"
del Garante nazionale
(**Massimiliano Bagagli** - responsabile del
progetto - e **Elena Adamoli**).

Un ringraziamento particolare a **Marta Lovison**
della Fondazione ISMU per la redazione dei testi.

Un ringraziamento ad **Antonella Dionisi** per la
revisione delle traduzioni dall'italiano all'inglese

Progetto grafico: **studio Marabotto**
Disegni di **Gianluca Manna** per **Tango srl**
Stampa: **Cimer**
Traduzione in inglese a cura di
Eurostreet società cooperativa

Indice

Presentazione	2
Il monitoraggio dei rimpatri forzati	4
Rimpatrio forzato	6
Rimpatri vietati	7
Divieto di espulsioni collettive	
Diritto alla vita privata o familiare	
Protezione dei diritti fondamentali	10
1. Tutela della salute e assistenza sanitaria	
2. Uso della forza e delle misure coercitive	
3. Informazione e diritto a comprendere	
4. Bisogni primari	
5. Condizioni materiali degli ambienti utilizzati	
6. Verifiche di sicurezza	
7. Tutela della proprietà	

Index

Presentation	18
Forced return monitoring	20
Forced return	22
Prohibition of returns	23
Prohibition of collective expulsions	
The right to private or family life	
Protection of fundamental rights	26
1. Health protection and the right to healthcare	
2. Use of force and coercive measures	
3. Provision of information and the right to understand	
4. Basic needs	
5. General requirements of the facilities used	
6. Security controls	
7. Property protection	

Presentazione

L'opuscolo "La protezione dei diritti fondamentali nelle operazioni di rimpatrio forzato" nasce nell'ambito del progetto affidato alla responsabilità del Garante nazionale "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati", finanziato dal Programma nazionale del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014/2020. L'obiettivo specifico del progetto, consistente nel rafforzamento della capacità tecnica e operativa del Garante nazionale rispetto al monitoraggio dei rimpatri forzati, è iscritto in un ben più ampio obiettivo: la costruzione di un sapere comune in un contesto in cui il Garante nazionale è solo uno degli attori di una trama più complessa.

L'atto di forza con cui l'ordinamento dispone un rimpatrio forzato è, infatti, soggetto a precisi limiti che attengono alla liceità della sua adozione e alle modalità con cui la misura viene attuata.

Il rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini stranieri costituisce un limite invalicabile per tutti i soggetti coinvolti a diverso titolo e con differenti funzioni nella procedura coercitiva.

In tal senso, quindi, nello svolgimento del proprio compito di monitor nazionale dei rimpatri forzati, il Garante nazionale esercita la sua "naturale" funzione, propria di ogni meccanismo di garanzia extragiudiziale, che è quella di prevenire possibili violazioni e collaborare con le Istituzioni affinché i principi e gli standard che determinano la legittimità di un'operazione siano preventivamente e

chiaramente tenuti in considerazione.

Non sfugge, infatti, al Garante nazionale, in base all'esperienza maturata sul campo, che le operazioni di rimpatrio forzato costituiscono, per tutti gli attori impegnati, uno degli scenari operativi più complessi e sfidanti e richiedono elevati standard di professionalità, di preparazione e di condotta.

"La protezione dei diritti fondamentali nelle operazioni di rimpatrio forzato" si rivolge, dunque, a un ampio ventaglio di *stakeholders* e vuole costituire uno strumento agile e operativo a disposizione di tutte le persone, non solo i monitor, coinvolte in un'operazione di rimpatrio.

Buona lettura e buon lavoro,

Il Collegio del Garante nazionale:

Mauro Palma,

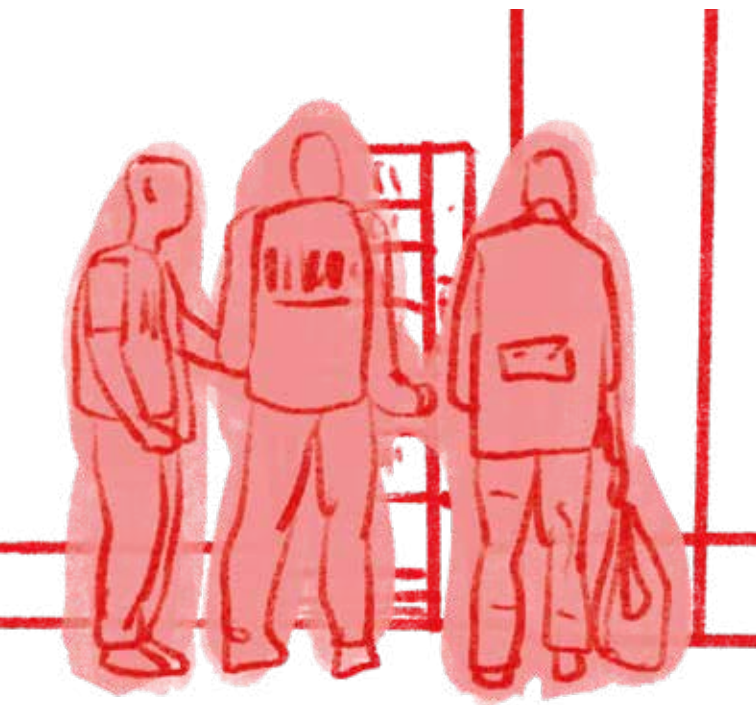
Daniela de Robert, Emilia Rossi

Il monitoraggio dei rimpatri forzati

La Direttiva 115/CE del 2008 (c.d. Direttiva rimpatri) stabilisce che "Gli Stati membri prevedono un sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri forzati". In Italia, dal 2016, l'Autorità nazionale di monitoraggio è il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (GNPL).

- Il Garante nazionale ha formato una squadra di osservatori incaricati di partecipare come monitor nelle operazioni organizzate e realizzate dalla Polizia di Stato.
- Durante il monitoraggio i monitor hanno pieno accesso ai luoghi, alla documentazione e alle persone coinvolte nelle operazioni di rimpatrio, siano esse persone migranti o operatori di scorta.
- I monitor sono presenti in ogni fase dell'operazione: dai controlli di sicurezza alla preparazione degli effetti personali, dalle audizioni consolari - laddove siano previste lo stesso giorno dell'operazione - alla distribuzione di pasti e bevande. Assistono alle comunicazioni che avvengono tra i rimpatriandi e il personale operante e prestano alta attenzione all'eventuale uso della forza o dei mezzi di coercizione.

- L'attività di monitoraggio è orientata da un'apposita *checklist* che, sulla base di *standard* internazionali ed europei, individua le aree di particolare attenzione, gli aspetti strutturali e procedurali di maggiore rilievo e le informazioni che devono essere acquisite per poter valutare il rispetto dei diritti fondamentali delle persone sottoposte a rimpatrio forzato.



Rimpatrio forzato

Con l'espressione "rimpatrio forzato" si intende l'esecuzione coattiva di un obbligo di rimpatrio di un individuo nel paese di origine, di transito o in un paese terzo.

Possono essere sottoposti a un rimpatrio forzato i cittadini stranieri destinatari di un provvedimento di respingimento con accompagnamento alla frontiera (c.d. respingimento differito emesso dal Questore nei confronti dello straniero che sia entrato nel territorio dello Stato eludendo i controlli di frontiera e sia stato fermato subito dopo o quando sia stato temporaneamente ammesso nel territorio per necessità di pubblico soccorso) o di espulsione, quest'ultimo emesso, ad esempio, dal Prefetto a seguito della perdita o del mancato rinnovo del permesso di soggiorno, del rigetto della richiesta di asilo o della condanna per determinati reati.



Rimpatri vietati

Non possono in nessun caso essere soggetti a rimpatrio:

- i rifugiati e i richiedenti asilo;
- le persone che rischiano di essere sottoposte a tortura o a pene o trattamenti inumani o degradanti nello Stato di destinazione;
- i minori stranieri non accompagnati.

Inoltre, non possono essere soggette a rimpatrio, a meno che ricorra il presupposto dell'eccezione per motivi di ordine pubblico o di sicurezza, le persone che appartengono a una delle seguenti categorie:

- minori stranieri, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi;
- donne in gravidanza o che hanno appena partorito;
- persone che versano in condizioni di salute di particolare gravità;
- vittime di sfruttamento, di tratta o di violenza domestica;
- persone straniere il cui paese di possibile rimpatrio versa in una situazione di calamità naturale.

Divieto di espulsioni collettive

Un ulteriore limite alla facoltà degli Stati di allontanare persone straniere dal proprio territorio deriva dal divieto di espulsioni collettive, stabilito nell'art.4 del Protocollo n.4 addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

Secondo la Corte europea dei diritti umani per espulsione collettiva "s'intende qualsiasi misura che obblighi gli stranieri, come gruppo, a lasciare il Paese, eccetto quando tale misura sia presa sulla base di un ragionevole e oggettivo esame dei casi specifici di ciascun individuo del gruppo" (sentenza Conka contro Belgio, 2002).



Diritto alla vita privata o familiare

Il Testo unico sull'immigrazione stabilisce che non è consentita l'espulsione "degli stranieri conviventi con parenti entro il secondo grado o con il coniuge (a cui la giurisprudenza equipara il convivente *more uxorio*) di nazionalità italiana".

La Corte europea dei diritti umani, quando è chiamata ad accertare una violazione del diritto alla vita privata o familiare, valuta caso per caso, bilanciando il diritto del singolo a non essere espulso con l'interesse generale. La compressione di tale diritto attraverso una misura di allontanamento di una persona straniera dal territorio di uno Stato parte è consentita solo a condizione che l'"ingerenza della pubblica autorità" sia "prevista dalla legge" e "costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui" (articolo 8 della CEDU).

Protezione dei diritti fondamentali

1. Tutela della salute e assistenza sanitaria

Lo Stato che rimpatria ha il compito di **verificare** che i rimpatriandi siano in condizioni di **salute adeguate** affinché si possa procedere al loro allontanamento in condizioni di sicurezza.

Le Linee guida di Frontex del 2016 specificano che lo Stato che rimpatria fornisce un "via libera sanitario" (cd *fit to travel*) al volo di rimpatrio e prevede, a tale scopo, un apposito modulo standard.

Lo Stato deve garantire che nel corso dell'operazione **sia disponibile idoneo personale medico**, cui devono essere fornite tutte le informazioni di carattere sanitario relative alle persone da rimpatriare.



2. Uso della forza e delle misure coercitive

L'uso della forza e delle misure coercitive nel corso di operazioni di rimpatrio forzato è disciplinata dalla Direttiva rimpatri, integrata dalla Decisione 2004/573/CE, che contiene una disciplina dettagliata sull'uso della forza e dei mezzi di coercizione.

In particolare, si tratta di misure che:

- a) devono essere **legali**, ovvero i mezzi di coercizione che possono essere usati devono far parte di una lista autorizzata e predefinita;
- b) devono essere **necessarie**: concorrono alla definizione di necessità la dimensione qualitativa (*se la forza va usata*), la dimensione quantitativa (*quanta forza va usata*) e la dimensione temporale (*da quando fino a quando*). Tra le ipotesi di necessità codificate vi sono: il rifiuto/opposizione all'allontanamento da parte di un rimpatriando, il rischio serio e immediato di fuga, comportamenti auto-etero lesivi, danneggiamenti della proprietà. La valutazione in ordine alla necessità o meno di una misura di co-

ercizione **deve essere individuale e non collettiva**. Deve, inoltre, essere **dinamica** (non effettuata una volta per tutte);

- c)** devono essere **proporzionali** e non devono eccedere un **uso ragionevole della forza**;
- d)** possono essere utilizzate solo in **ultima istanza**, ovvero quando qualsiasi altro mezzo non coercitivo tentato non abbia prodotto risultati;
- e)** devono avere luogo nel pieno **rispetto della dignità e dell'integrità fisica** del rimpatriando;
- f)** non devono compromettere la **facoltà di respirare normalmente** del rimpatriando.

Vale il principio generale che **un allontanamento non può essere effettuato a qualsiasi costo**.

Infine, è vietato il ricorso a **sedativi** per facilitare l'operazione di rimpatrio.



3. Informazione e diritto a comprendere

Alle persone da rimpatriare devono essere fornite informazioni tempestive ed esaustive.

I rimpatriandi devono **essere informati in anticipo, almeno 24 ore prima** del previsto rimpatrio, in modo che possano prepararsi fisicamente e psicologicamente, che siano in grado di informare chi desiderano e che abbiano tempo a sufficienza per recuperare i propri oggetti personali.

Ai rimpatriandi **devono essere comunicate le fasi della procedura**, le tappe del viaggio, la realizzazione di verifiche di sicurezza sia sulla persona che sui bagagli e il possibile utilizzo di misure coercitive in caso di necessità.

Deve essere offerta loro **la possibilità di interloquire in una lingua a loro comprensibile** in modo che possano avere chiare tutte le fasi dell'operazione e abbiano la possibilità di rappresentare istanze, formulare domande, e presentare reclami. È buona prassi che all'intera operazione partecipi anche un interprete.



4. Bisogni primari

Per tutta la durata dell'operazione, incluse le fasi antecedenti alla fase di volo, va sempre garantita, a cadenza regolare, la **somministrazione di pasti e bevande**.

5. Condizioni materiali degli ambienti utilizzati

La dignità dei rimpatriandi deve essere garantita in ogni fase della procedura di rimpatrio forzato.

La configurazione, lo stato di manutenzione e l'arredo degli spazi utilizzati nel corso delle operazioni (in particolare le zone di attesa presso l'aeroporto) devono essere adeguati a tutela della dignità di chiunque sia costretto a sostarvi, incluso il personale di scorta.



I criteri utilizzati per la valutazione degli ambienti attengono a:

- pulizia/igiene;
- accessibilità ai servizi;
- areazione/riscaldamento;
- presenza di arredi;
- presenza di distributori di snack e bevande;
- livello di sicurezza rispetto al più ampio contesto del luogo utilizzato (aeroporto, porto ecc.).

Lo Stato ha l'obbligo di utilizzare un luogo sicuro e non può far ricorso all'uso di misure coercitive per compensare carenze nel livello di sicurezza degli ambienti utilizzati nel corso dell'operazione.



6. Verifiche di sicurezza

Le disposizioni vigenti in materia di sicurezza dell'aviazione civile prevedono che le persone da rimpatriare e i loro bagagli siano sottoposti a un **accurato controllo preventivo**. Tale verifica, finalizzata alla ricerca di oggetti che possano costituire una minaccia alle persone e alla sicurezza del volo, deve essere condotta nel **pieno rispetto della dignità e dei diritti fondamentali della persona**.



7. Tutela della proprietà

I rimpatriandi devono tornare in possesso dei propri effetti personali:

- sia quelli requisiti al momento dell'eventuale ingresso nel centro o nel luogo di trattenimento prima del rimpatrio;
- sia i bagagli, a mano e/o da stiva, al termine dell'operazione di rimpatrio forzato.

A questo scopo è opportuno rilasciare ai rimpatriandi una ricevuta relativa alla consegna del bagaglio da stiva, come avviene per tutti i passeggeri che s'imbarcano su un volo commerciale e a cui viene garantita la tutela del diritto alla proprietà privata.

Introduction

The leaflet “Protection of fundamental rights in forced return operations” was realised within the scope of the project “Implementation of a forced return monitoring system” launched and funded by the National Guarantor for the Rights of Persons Detained or Deprived of Liberty (National Guarantor) through the Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) for the period 2014/2020.

The main objective of the project consisted in developing the National Guarantor’s forced return monitoring skills, both at technical and operational level. However, the project had an even broader objective: that is, to develop a common knowledge in a context where the National Guarantor is only one of the actors within a more complex panorama.

In fact, the law provides for specific limits and modalities to comply with when executing forced returns.

The respect of foreign nationals’ fundamental rights represents an insurmountable limit for all those involved at different levels and functions in the coercive procedure.

In this sense, the National Guarantor exercises its “natural” function, typical of all extrajudicial guaranteeing mechanisms. In other words, its duty as national monitor of forced returns is to prevent any possible violations, and co-operate with Institutions with the aim to make the principles

and standards establishing the legitimacy of an operation well known in advance.

In fact, based on the practical experience acquired, the National Guarantor is well aware of the fact that forced return operations represent one of the most complex and challenging operational scenarios for all actors involved, and require high standards of professionalism, preparation and ethical approach.

Therefore, the present brochure is addressed to a wide range of stakeholders as an easy-to-use practical tool not only for monitors, but also for all those involved in forced return operations.

Enjoy the reading

The Board of the National Guarantor
Mauro Palma,
Daniela de Robert, Emilia Rossi

Forced return monitoring

Directive 115/EC of 2008 (Return Directive) establishes that “Member States shall provide for an effective forced-return monitoring system.” Since 2016, such monitoring system has been conducted in Italy by the National Guarantor for the Rights of Persons Deprived of Liberty (GNPL – *Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*).

- The GNPL has trained a group of monitors to be employed in forced return operations organized carried out by State Police
- During monitoring, monitors have full access to all areas, documentation and persons – both migrants and escorts – involved in forced return operations.
- Monitors are present at all stages of the operation: from security controls to the restitution of personal belongings, from consular hearings – when scheduled on the same day of the operation – to the supply of meals and drinks. Monitors observe how the personnel communicate with returnees, and pay particular attention to any possible use of force or coercive measures.
- In order to conduct their evaluations, monitors refer to a specially provided

checklist based on international and European standards. In particular, the checklist indicates the areas that require particular attention, the structural and procedural aspects of high relevance and the information that shall be acquired in order to evaluate the respect of the fundamental rights of persons subjected to forced return.



Forced return

Forced return means the enforcement of an individual's obligation to return to the country of origin, transit, or third country, on the basis of an administrative or judicial act.

In particular, forced return operations involve foreign citizens who have been issued a rejection order with escort to the border (the so-called deferred rejection issued by the provincial Chief of police against foreign citizens who enter the State's territory eluding border controls and are stopped immediately after their entry, or foreign citizens who are temporarily granted access onto the territory because in need of public aid). They also involve foreign citizens who have been issued an expulsion order by the Prefect, due to the loss or non-renewal of their residence permit, for example, or to the rejection of their asylum application, or to conviction for specific crimes.



Prohibition of Returns

Returns cannot be enforced upon the following subjects:

- Refugees and asylum seekers
- Individuals at risk of torture, or other inhuman or degrading treatment or punishment in the Country of destination
- Unaccompanied Migrant Minors

Furthermore, unless the following subjects give rise to public order or security issues, returns cannot be enforced upon:

- Migrant minors, without prejudice to their right to follow their expelled or foster parent
- Pregnant women or women who have recently become mother
- Individuals in particularly severe health conditions
- Victims of exploitation, trafficking or domestic abuse
- Individuals whose Country of origin to which they would be returning has been hit by a natural disaster

Prohibition of collective expulsions

The States' powers to order the removal of a foreign citizen from the national territory are limited also with regard to the prohibition of collective expulsions, pursuant to Art.4 of Protocol No.4 provided for in the European Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms.

According to the European Court of Human Rights, collective expulsions are to be understood as "any measure compelling aliens, as a group, to leave a Country, except where such a measure is taken on the basis of a reasonable and objective examination of the particular case of each individual alien of the group" (*Čonka v. Belgium* judgment, 2002).



The right to private or family life

The Consolidated Act on Immigration establishes that it is prohibited to expel “foreign citizens cohabiting with relatives within the second degree or with a spouse (to whom jurisprudence equals common-law marriage) with Italian nationality”.

When verifying a possible violation of the right to private or family life, the European Court of Human Rights evaluates case by case, weighing the single individual’s right not to be expelled against general interest. Such right can be restricted by a measure that allows to enforce the removal of a foreign citizen from a Member State upon the condition that the “interference of a public authority” is “in accordance with the law” and “is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.” (Art. 8 of the European Convention on Human Rights).

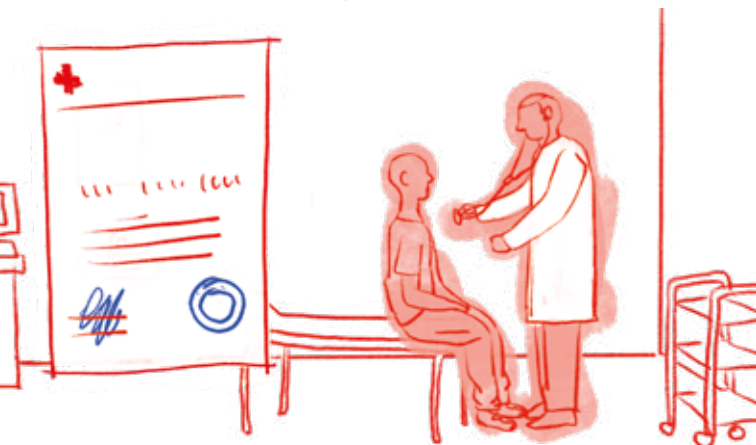
Protection of fundamental rights

1. Health protection and the right to health care

The Country enforcing the foreign citizens' removal from the territory must **ensure that all returnees are in an appropriate state of health to travel** so that their removal can be conducted safely.

In 2016, Frontex issued relevant guidelines specifying that the Country enforcing the removal must issue a "fit to travel" form.

Besides, it must guarantee **the presence of qualified medical personnel** during the forced return operation, providing them with all the information necessary on the returnees.



2. Use of force and coercive measures

The use of force and coercive measures during forced return operations is regulated by the Return Directive, supplemented by Decision 2004/573/EC, that provides detailed regulations on the use of force and coercive measures.

In particular, such measures:

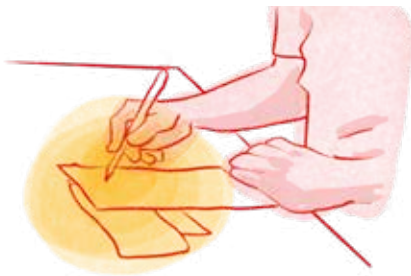
- a) Must be **legal**, that is any possible coercive measures used must be indicated in an authorised and pre-established list
- b) Must be **necessary**: necessity is defined by qualitative aspects (*if force has to be used*), quantitative aspects (*how much force to use*) and temporal aspects (*from when to when*). Some of the hypotheses identified within such codified necessities are as follows: the returnee refuses to leave the country and/or shows opposition in leaving; there is serious and immediate risk that the returnee may escape; the returnee has harming behaviours towards himself/herself and others; the returnee causes damage to property. The evaluation concerning the necessity of a coercive measure **must be at individual level and not collective**. Moreover, it must

- be **dynamic** (not valid once and for all)
- c) Must be **proportional** and must not exceed a **reasonable use of force**
 - d) Can be used only **in the last resort**, that is when all other non-coercive measures have been attempted without producing any results
 - e) Must be used in the full **respect of the returnee's dignity and physical integrity**
 - f) Must not compromise the returnee's **ability to breathe normally**

The overarching principle is that **a forced return cannot be carried out at all costs.**

Lastly, it is prohibited **to make use of sedatives** to facilitate the forced return operation.





3. Provision of information and the right to understand

All information provided to returnees must be prompt and exhaustive.

Returnees must **be informed** about the forced return operation **at least 24 hours in advance**, so that they can get ready physically and psychologically, inform whoever they want, and have time to recover their personal belongings.

Returnees **must be informed on the stages of the operation**, as well as on the stops along the journey, on the security controls that will be carried out on the person and luggage, and on the possible use of coercive measures, should it be necessary.

They must be offered **the possibility to communicate in a language they know** so that they can understand all the stages of the operation and have the possibility to make requests, ask questions and submit complaints. It is good practice to carry out the entire operation with the help of an interpreter.



4. Basic needs

For the entire duration of the forced return operation, including the stages prior to the flight, the **regular supply of meals and drinks** must be always guaranteed.

5. General requirements of the facilities used

The returnee's dignity must be guaranteed at every stage of the forced return operation.

The conditions, state of repair and furniture of the areas used during the operations (in particular, airport waiting rooms) must be fit to protect the dignity of whoever has to use them, including the escorting personnel.

The criteria utilised to evaluate the areas are as follows:

- Cleanliness/hygiene
- Accessibility to services
- Ventilation/heating systems



- Presence of furniture
- Presence of snack and drink dispensers
- Level of security within the wider context of the environment being used (airport, port, etc.)

The Country of departure must identify safe areas, and cannot use coercive measures to compensate lacks in the level of security of the areas being used during the operation.

6. Security controls

The civil aviation security regulations in force provide for returnees and their luggage to be subject to **accurate precautionary controls**. Such controls, aimed at searching for objects that can constitute a threat to people and flight safety, must be conducted **fully respecting the person's dignity and fundamental rights**.

7. Property protection

Returnees shall be given back their personal belongings:

- Both those confiscated when entering the reception or detention centre prior to the forced return
- And hand/checked luggage at the end of the forced return operation

To this end, it is advisable to provide returnees with a receipt of their checked-in luggage, similar to the one issued to all passengers boarding a scheduled flight and who are guaranteed the protection of the right to private property.





Progetto
cofinanziato
dall'Unione
Europea



Garante nazionale
dei diritti
delle persone
detenute o private
della libertà personale



MINISTERO
DELL'INTERNO

La presente pubblicazione è stata realizzata nell'ambito del progetto
"Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati"
finanziato dal Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020
Progr. 1536



Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Via di San Francesco di Sales, 34
00165 Roma

Telefono: (+39) 06 8791741

Email:

prot.segreteria@cert.garantenpl.it

segreteria@garantenpl.it

Sito web:

www.garantenpl.it