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

Linee guida sul monitoraggio dei rimpatri forzati

Guidelines for the Monitoring of Forced Returns



Credits

La pubblicazione è a cura dell'Unità organizzativa
"Privazione della libertà e migranti" del Garante nazionale
(Massimiliano Bagaglini - responsabile del progetto - e Elena Adamoli).
Un ringraziamento particolare a:
Antonio Marchesi per il coordinamento e la redazione dei testi
Salvatore Fachile per la consulenza giuridica
Maria Donatella Laricchia e **Dario Pasquini** per aver revisionato le bozze del testo
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**

Linee guida
sul monitoraggio
dei rimpatri forzati

Guidelines
for the Monitoring
of Forced Returns

INDICE

Prefazione 4
Introduzione 5

Capitolo 1
"I rimpatri forzati" 7
1. Cosa s'intende per rimpatrio forzato? 7
2. Dove e come sono disciplinati i rimpatri forzati? 7
3. Chi può essere soggetto a rimpatrio forzato? 10
4. Quando avviene un rimpatrio forzato? 12
5. Come avviene una operazione di rimpatrio forzato? 13
6. Quali sono le fasi di una operazione di rimpatrio forzato? 16
7. Qual è il ruolo delle scorte nelle operazioni di rimpatrio forzato? 20
8. Ulteriori professionalità 23

Capitolo 2
"Il monitoraggio dei rimpatri forzati" 24
1. L'obbligo di avere un sistema efficace di monitoraggio dei rimpatri forzati 24
2. L'affidamento del monitoraggio dei rimpatri forzati al GNPL 25
3. Il monitoraggio dei rimpatri forzati 26
4. Il ruolo del monitor 28
5. Il rapporto del monitor 30

Capitolo 3
"Aree di attenzione nel monitoraggio dei rimpatri forzati" 32
1. I rimpatri vietati 32
2. Tutela della salute e assistenza sanitaria 41
3. Uso della forza e delle misure coercitive 44
4. Informazione e diritto a comprendere 46
5. Bisogni primari 48
6. Condizioni materiali degli ambienti utilizzati 49
7. Verifiche di sicurezza 51
8. Tutela della proprietà 52

INDEX

Preface 60
Introduction 61

Chapter 1
"Forced returns" 63
1. What is a forced return? 63
2. How are forced returns regulated? 63
3. Who is subject to forced return? 66
4. When does a forced return take place? 68
5. How does a forced return operation take place? 69
6. What are the phases of a forced return operation? 72
7. What is the role of escorts in forced return operations? 76
8. Additional professional figures 79

Chapter 2
"Forced return monitoring" 80
1. The obligation to have in place an effective system for monitoring forced returns 80
2. The assignment of the monitoring of forced returns to the GNPL 81
3. GNPL monitoring of forced returns 82
4. The role of the monitors 84
5. The monitor's activity reporting 86

Chapter 3
"Main areas of concern in monitoring forced return operations" 88
1. Prohibition of returns 88
2. Health safeguards and medical assistance 97
3. Use of force and coercive measures 99
4. Information and the right to understand 102
5. Basic needs 103
6. Material conditions of facilities Security checks 104
7. Protection of personal belongings 106

Prefazione

Le Linee guida sul monitoraggio dei rimpatri forzati costituiscono un prezioso strumento di lavoro a disposizione della rete dei monitor del Garante nazionale e sono state concepite dopo quasi tre anni di intenso lavoro nell'ambito del progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" finanziato dal Fondo nazionale Asilo Migrazione Integrazione (FAMI) 2014/2020 del Ministero dell'Interno.

Anni in cui, grazie all'esperienza accumulata sul campo attraverso le numerose operazioni di rimpatrio forzato monitorate, unita a una approfondita riflessione normativa, anche in chiave comparatistica, condotta con il supporto del pool dei consulenti tecnico-giuridici del Garante nazionale, è stato possibile far confluire in un'unica pubblicazione i principali riferimenti nazionali e internazionali sul tema, con la finalità di fornire un agile sussidio sia per il monitor in formazione che per quello esperto.

La pubblicazione di queste Linee guida costituisce un ulteriore tassello nel percorso intrapreso dal Garante nazionale sin dall'avvio *ex lege* della sua operatività, avvenuta nel 2016, per il consolidamento di standard nazionali di osservazione e di monitoraggio rispetto all'ampio ventaglio di luoghi e situazioni di privazione della libertà affidato al suo mandato.

Per il raggiungimento di questo obiettivo, il Garante nazionale ha potuto contare sul lavoro svolto dall'Unità Organizzativa "Privazione della libertà e migranti" e dai monitor dell'Ufficio ai quali va un doveroso ringraziamento, ma anche sulla collaborazione offerta dai Garanti regionali (Campania, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Piemonte – unitamente al Garante comunale di Torino -, Puglia, Sicilia e Toscana) che, nell'ambito del progetto FAMI, hanno voluto aderire alla rete nazionale di monitoraggio dei rimpatri forzati.

Il monitoraggio dei rimpatri forzati costituisce senz'altro una delle attività più impegnative e sfidanti nel panorama delle funzioni che il Garante nazionale è chiamato a svolgere; funzioni che richiedono elevati standard di professionalità, di preparazione e condotta.

In tal senso, da parte del Collegio del Garante nazionale, vi è la convinzione che le Linee guida possano costituire negli anni a venire un solido e operativo punto di riferimento per tutto il personale impiegato in tale delicato compito.

Buona lettura e buon lavoro.

Il Collegio del Garante nazionale:
Mauro Palma, **Daniela de Robert**, **Emilia Rossi**

Introduzione

Le "Linee guida sul monitoraggio dei rimpatri forzati" nascono nel quadro del progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati", finalizzato a rafforzare la capacità nazionale di attuare un sistema efficace di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato, secondo la previsione dell'art. 8, par. 6 della Direttiva 115/CE del 2008 (Direttiva rimpatri). Il progetto, finanziato nell'ambito delle misure previste dal Fondo Asilo Migrazione Integrazione (FAMI) 2014/2020 del Ministero dell'Interno, è affidato alla responsabilità del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (GNPL), che ne è il beneficiario. Le linee guida sono uno degli *output* del progetto e sono specificamente finalizzate a fornire uno strumento di lavoro per tutti coloro che sono impegnati in attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato.
Le Linee guida sono suddivise in tre capitoli dedicati, rispettivamente, ai rimpatri forzati in generale, alla relativa attività di monitoraggio e alle situazioni oggetto della stessa, a cui i *monitor*, ovvero le persone che, in veste di osservatori, sono delegate dal Garante nazionale a partecipare alle operazioni, sono tenuti a prestare un'attenzione particolare. Quest'ultimo capitolo si articola in diverse sezioni che approfondiscono rispettivamente i seguenti argomenti: i rimpatri vietati, la tutela della salute dei rimpatriandi, l'uso di mezzi coercitivi nei loro confronti, le informazioni che devono essere comunicate alle persone straniere in occasione del loro rimpatrio, le condizioni materiali in cui avvengono le operazioni di rimpatrio, le regole in tema di verifiche di sicurezza e, infine, la tutela della proprietà dei rimpatriandi. Con riferimento a ciascun argomento, vengono forniti chiarimenti in ordine ai compiti dei *monitor.* Non è oggetto di una trattazione specifica in queste Linee guida (ma solo di alcuni accenni nella parte dedicata alla fase del trattenimento che precede l'avvio di un'operazione di rimpatrio) la questione della detenzione amministrativa di persone straniere. Per una trattazione specifica dell'argomento si rinvia al volume *Norme e normalità. Standard per la privazione della libertà delle persone migranti*, pubblicato dal GNPL nel 2019.
Il testo delle Linee guida è stato elaborato a partire dai materiali predisposti dallo staff e dagli esperti del GNPL, tra il 2017 e il 2019, nell'ambito delle attività di formazione realizzate nel corso dello svolgimento del progetto sopra richiamato. Si è tenuto conto, altresì, del *Training Manual Forced Return Monitoring – Comprehensive Training for Forced Return Monitors*, pubblicato nel 2015, con il contributo dell'Unione Europea, dall'*International Centre for Migration Policy Development* (Manuale FReM).

Abbreviazioni

CARA Centro di accoglienza per richiedenti asilo
CDA Centro di accoglienza
CEDU Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
CIE Centro di identificazione ed espulsione
CORTE EDU Corte europea dei diritti umani
CPR Centro di permanenza per i rimpatri
CPSA Centro di primo soccorso e accoglienza
CPT Comitato per la prevenzione della tortura
CRO Collecting return operation
DEPA Rimpatriati con accompagnamento al paese di destinazione
DEPU Rimpatriati senza accompagnamento oltre la frontiera
FAMI Fondo asilo migrazione e integrazione
FRONTEX Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera
GNPL Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale
ICAO Organizzazione Internazionale per l'Aviazione Civile
INAD Inadmissible (soggetto non ammissibile nel territorio nazionale)
MSNA Minore straniero non accompagnato
NFRO o **NRO** National Forced Return Operation
NPM National preventive mechanism
OMS Organising Member State
OPCAT Optional Protocol to the Convention against Torture
PMS Participating Member State

Per un glossario delle espressioni utilizzate nel contesto delle operazioni di rimpatrio forzato si rinvia all'ultima versione (maggio 2018) del glossario pubblicato dal European Migration Network (EMN) con il titolo "Asilo e migrazione. Glossario 6.0", disponibile al seguente link:
http://www.emnitalyncp.it/glossario/

Capitolo 1
I rimpatri forzati

1.1. Cosa s'intende per rimpatrio forzato?

Ai fini di queste Linee guida, per rimpatrio forzato s'intende l'esecuzione coattiva di un obbligo di rimpatrio di un individuo nel paese di origine, di transito o in un paese terzo. In via generale l'espressione sta a indicare qualsiasi azione coercitiva che abbia l'effetto di fare rientrare un individuo in uno Stato (tra cui l'espulsione, il respingimento alla frontiera e l'intercettazione extra-territoriale).

1.2 Dove e come sono disciplinati i rimpatri forzati?

Diritto internazionale

Il diritto internazionale riconosce agli Stati la libertà di non ammettere **persone straniere** sul proprio territorio e quella di non permettere a queste di rimanervi se sono già presenti sul territorio statale. Tale libertà è ritenuta essere un attributo della sovranità statale ed è, in passato come oggi, oggetto di una norma di diritto internazionale generale. Il rimpatrio forzato delle persone straniere è dunque, di regola, un'attività internazionalmente lecita.



Approfondimento

L'allontanamento non volontario dal territorio statale dei **cittadini** è invece vietato dal diritto internazionale. L'art.13, par. 2 della Dichiarazione universale dei diritti umani riconosce, infatti, a ognuno il "diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese".

La libertà di non ammettere persone straniere sul proprio territorio, assieme a quella di non permettere a queste di rimanervi se sono già presenti sul territorio statale, non è, tuttavia, assoluta. Da una parte, essa va incontro a **limiti ed eccezioni**; dall'altra, deve avere luogo nel rispetto di regole relative alla modalità con le quali viene esercitata (cfr. *infra*, Capitolo 3).

Unione Europea

Direttiva rimpatri

Nell'ambito dell'Unione europea i rimpatri forzati sono disciplinati dalla Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008 (Direttiva rimpatri), che contiene "norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare".

La c.d. Direttiva rimpatri, entrata in vigore nel 2010, ha il fine di armonizzare gli sforzi degli Stati membri dell'UE (e degli Stati associati) nella gestione dei rimpatri. Essa stabilisce regole in tema di misure di rimpatrio e di allontanamento dal territorio, di uso di misure coercitive, di detenzione che precede il rimpatrio e di divieti di reingresso. Nella Direttiva sono altresì indicati i diritti che spettano alle persone straniere irregolarmente presenti sul territorio di uno Stato membro, che potranno essere fatti valere davanti al giudice interno. La Direttiva contiene norme che devono ritenersi applicabili anche in assenza di norme statali di attuazione.
Tra le caratteristiche principali della Direttiva si segnalano:

- l'obbligo di prevedere una procedura equa e trasparente per quanto riguarda il rimpatrio di migranti irregolari;
- l'obbligo di rimpatriare i migranti irregolari o, in alternativa, di riconoscere loro uno *status* giuridico, evitando situazioni di incertezza (c.d. "*legal limbo*");
- la promozione dei rimpatri volontari attraverso la concessione di un periodo entro il quale il migrante irregolare potrà lasciare il territorio volontariamente;
- la previsione di una serie di diritti fondamentali delle persone regolarmente presenti sul territorio in attesa del loro allontanamento, ivi com-

preso l'accesso ai servizi sanitari di base e all'educazione dei bambini;
– la previsione di una serie di limiti all'uso dei mezzi di coercizione in occasione dell'allontanamento di persone e la garanzia che tali mezzi non siano utilizzati in modo sproporzionato.

Decisione sui voli congiunti

Il diritto dell'UE, inoltre, disciplina le operazioni di rimpatrio forzato nella Decisione 2004/573/CE del Consiglio, relativa all'organizzazione di voli di rimpatrio congiunti di persone irregolarmente presenti in due o più Stati membri dell'UE. Un allegato a questa decisione contiene misure relative alla sicurezza dell'operazione, alla salute delle persone da rimpatriare, alla condotta del personale di scorta e al ricorso a misure di coercizione.

La Decisione sui voli congiunti, che è più risalente rispetto alla Direttiva rimpatri, è richiamata da quest'ultima che all'art. 8, par. 5, stabilisce che "Nell'effettuare l'allontanamento per via aerea gli Stati membri tengono conto degli orientamenti comuni sulle disposizioni di sicurezza applicabili all'allontanamento congiunto per via aerea allegati alla decisione 2004/573/CE". Per effetto di tale rinvio la Decisione, ivi compreso l'allegato a questa, deve ritenersi vincolante e - come indicato nel Manuale comune sul rimpatrio curato dalla Commissione per garantire uniformità nell'attuazione delle norme e delle procedure (per l'ultima versione si veda la Raccomandazione (Ue) 2017/2338 del 16 novembre 2017) - applicabile a tutte le operazioni di rimpatrio forzato dal territorio di uno Stato membro dell'UE (anche ai voli nazionali e non soltanto ai voli di rimpatrio congiunti).

Frontex

Nel 2004 è stata istituita Frontex ("Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera") con il compito principale di assistere gli Stati membri dell'UE (e i paesi associati alla zona Schengen), in particolare quelli sottoposti a una forte pressione migratoria, a gestire le frontiere esterne della zona Schengen. Fra i diversi compiti assunti da Frontex vi è quello di coordinamento di operazioni di rimpatrio congiunte (cfr. *infra*).

Alla fine del 2019 è entrato in vigore il Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 novembre 2019, che contiene una nuova disciplina dell'Agenzia.

Diritto italiano

La disciplina complessiva sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento del cittadino straniero dal territorio italiano è contenuta nel decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico sull'immigrazione).

La Direttiva rimpatri che, come precisato, contiene talune norme applicabili anche in assenza di norme statali di attuazione, è stata recepita nell'ordinamento italiano mediante decreto - legge 23 giugno 2011, n. 89 (convertito con modificazioni in legge 2 agosto 2011, n. 129), che prevede, tra le altre cose, una serie di modifiche e integrazioni al T.U. sull'immigrazione.

Quest'ultimo, al pari degli standard internazionali e delle norme dell'Unione europea, specifica i casi nei quali non è consentito l'allontanamento di cittadini stranieri e prevede regole relative alle modalità di svolgimento dei rimpatri forzati (cfr. *infra* Capitolo 3).

1.3 Chi può essere soggetto a rimpatrio forzato?

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 ammesso 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.
Il rimpatrio forzato è disposto dal Questore e tale modalità costituisce la regola generale in materia di esecuzione dell'espulsione.
Sia nel caso dell'espulsione che del respingimento differito il rimpatrio forzato è sottoposto al controllo preventivo dell'Autorità giudiziaria.
Non tutte le persone in situazione di irregolarità possono essere soggette

a rimpatrio forzato. Perché lo siano è necessario che non ricorra alcuno dei presupposti, che verranno illustrati più avanti (cfr. infra, Capitolo 3), da cui discende un divieto di rimpatrio.
In base alle regole dell'Organizzazione Internazionale per l'Aviazione Civile (ICAO), le persone "inammissibili" possono distinguersi in "Inammissibili alla frontiera" (INAD), "Rimpatriati senza accompagnamento oltre la frontiera" (DEPU) e "Rimpatriati con accompagnamento al paese di destinazione" (DEPA). A questi ultimi soltanto trovano applicazione le operazioni di rimpatrio forzato oggetto di monitoraggio ai sensi della Direttiva rimpatri.



Approfondimento

ESECUZIONE DELL'ESPULSIONE TRAMITE ACCOMPAGNAMENTO ALLA FRONTIERA DA PARTE DELLA FORZA PUBBLICA

Il Questore dispone l'esecuzione dell'espulsione tramite rimpatrio forzato nei seguenti casi:

1) espulsione ministeriale "per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato" (articolo 13, comma 1 T.U. Imm.) o per "motivi di prevenzione del terrorismo (articolo 3, comma 1, decreto legge 144/2005),
2) quando sussiste il rischio di fuga (articolo 13, comma 4 bis T.U. Imm.),
3) quando la domanda di permesso di soggiorno è stata respinta in quanto manifestamente infondata o fraudolenta,
4) quando la persona straniera senza giustificato motivo abbia violato il termine per la partenza volontaria o una delle misure a essa correlate (es. consegna del passaporto, obbligo di dimora, obbligo di presentazione presso gli uffici della forza pubblica) o relative al trattenimento in un CPR,
5) nelle ipotesi di espulsione giudiziaria (espulsione a titolo di misura di sicurezza, articolo 15 T.U. Imm. e espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione, articolo 16 T. U. Imm.) e quando

l'espulsione sia stata disposta come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale,

6) quando la persona straniera non abbia chiesto il termine per la partenza volontaria.

1.4 Quando avviene un rimpatrio forzato?

A seguito dell'individuazione di una persona straniera irregolarmente presente sul territorio e della conseguente adozione di un provvedimento di espulsione, le Autorità statali possono fissare un termine (la Direttiva rimpatri prevede tra i 7 e i 30 giorni, ma a certe condizioni il termine può essere prorogato) entro il quale la persona è tenuta a lasciare volontariamente il territorio statale. L'allontanamento volontario dal territorio dovrebbe essere, di regola, preferito al rimpatrio forzato.

Generalmente, qualora la persona straniera non rispetti l'ordine di lasciare il territorio verrà attivata la procedura di attuazione di un rimpatrio forzato. Quest'ultima non è disciplinata nella Direttiva rimpatri: i relativi tempi e modi sono regolati dal diritto interno e variano dunque da Stato a Stato. Ciò non toglie che anche questi ultimi, e in particolare il ricorso alla detenzione amministrativa in vista del rimpatrio e le modalità di svolgimento delle operazioni di rimpatrio forzato, debbano rispettare standard internazionali e norme europee, che sono approfonditi in seguito (cfr. *infra*, Capitolo 3).

La disciplina delle fasi che precedono un'operazione di rimpatrio forzato, intesa come allontanamento fisico dal territorio, è prevista dall'art. 14 del T.U. Imm., che prevede la possibilità di effettuare immediatamente il rimpatrio forzato oppure, in determinati casi, di privare la persona straniera della sua libertà personale nel periodo di tempo necessario alla sua preparazione e organizzazione (comunque non superiore a 180 giorni).

Secondo la normativa italiana, il trattenimento dovrebbe costituire un'*extrema ratio*, dovendo la Pubblica Amministrazione ordinariamente preferire forme meno invasive di limitazione della libertà, quali ad esempio la consegna del passaporto o l'obbligo di dimora.

In ogni caso, il T.U. Imm. prevede l'obbligo di sottoporre al vaglio giurisdizionale il rimpatrio prima che venga effettuato (art. 13), garantendo inoltre alla persona straniera alcuni diritti imprescindibili, quali, ad esempio, la comprensibilità dell'intera procedura e l'assistenza durante quest'ultima di un difensore, anche avvalendosi del patrocinio a spese dello Stato.

1.5 Come avviene una operazione di rimpatrio forzato?

Le operazioni di rimpatrio forzato possono avvenire via mare, via terra (treno o autobus) o tramite vettore aereo. Le presenti Linee guida fanno riferimento a quest'ultima modalità. Molte delle indicazioni, peraltro, hanno validità generale e possono dunque trovare applicazione anche ai rimpatri forzati via mare o via terra (che possono, nondimeno, richiedere indicazioni specifiche differenti o aggiuntive).

Operazioni nazionali

I rimpatri tramite vettore aereo possono essere organizzati da un singolo Stato. In tal caso spetterà alle Autorità di questo ottenere il consenso e la cooperazione dello Stato di destinazione del rimpatrio, organizzare il servizio di scorta e l'eventuale presenza di altro personale (medici e/o infermieri, interpreti e/o mediatori culturali), prevedere la presenza di monitor. Sono le Autorità dello Stato di partenza a essere responsabili dell'accertamento delle condizioni che permettono il rimpatrio, ivi comprese quelle mediche (verificando che le persone da rimpatriare siano *fit to travel*).

I rimpatri tramite vettore aereo ad opera di uno Stato singolo possono avvenire utilizzando normali voli di linea. Questa modalità è scelta quando il rimpatriando è uno solo o il numero dei rimpatriandi è comunque esiguo. In Italia questo tipo di operazione fa capo alla Questura competente (sarà questa a individuare il vettore, acquisire i documenti di viaggio, effettuare la valutazione dei rischi, ecc.), la quale farà richiesta di un servizio di scorta formato da almeno due operatori (di cui uno dello stesso sesso del/la rim-

patriando/a) alla Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere del Ministero dell'Interno. È prevista una notifica alle compagnie aeree interessate.

Quando il numero delle persone da rimpatriare è più elevato e gli accordi con il paese di rimpatrio lo consentono, il rimpatrio forzato avviene tramite voli dedicati (voli *charter*). Le operazioni tramite voli *charter* sono organizzate, in Italia, dalla Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere del Ministero dell'Interno che provvede a organizzare e coordinare il dispositivo di scorta, la partecipazione di personale medico e infermieristico di polizia, ottiene il consenso dello Stato di destinazione e degli eventuali paesi di transito e intrattiene i rapporti, anche di natura logistico-organizzativa, con l'organismo di monitoraggio qualora quest'ultimo, sulla base delle informazioni precedentemente e obbligatoriamente ricevute, decida di monitorare l'operazione.

Operazioni congiunte coordinate da Frontex

Un'operazione di rimpatrio forzato mediante volo *charter*, oltre che realizzata da un singolo Stato (*National Forced Return Operation - NFRO o NRO)*, può essere anche congiunta *(Joint Return Operation – JRO)*. Quest'ultimo tipo di operazione si ha quando con uno stesso vettore vengono rimpatriate persone straniere provenienti da più Stati membri dell'UE (o Stati associati). L'ipotesi è specificatamente disciplinata nella decisione del Consiglio del 29 aprile 2004 n. 573 (vedi *supra*, Capitolo 1). In tal caso l'operazione è organizzata da uno Stato membro (*Organizing Member State – OMS*) e altri Stati partecipano all'operazione (*Participating Member State – PMS*).

Il ruolo dell'OMS consiste nel preparare e gestire l'operazione assicurando la presenza di personale adeguato. L'OMS acquisisce il consenso dal paese di destinazione e definisce le modalità operative d'intesa con gli Stati membri partecipanti; inoltre, sceglie il vettore aereo e fornisce il personale medico e infermieristico e gli eventuali interpreti e/o mediatori culturali. Il personale di scorta, invece, è fornito da tutti gli stati partecipanti. Il capo della scorta dell'OMS è posto a capo dell'operazione.

I rimpatriandi provenienti dai diversi paesi partecipanti raggiungono, assieme alle rispettive scorte, un *hub* localizzato nell'OMS. I paesi di partenza sono responsabili delle operazioni preliminari (acquisizione dei documenti

di viaggio, condizioni di salute adeguate al viaggio, ecc.) e sono tenuti a fornire all'OMS informazioni su eventuali rischi/criticità.

Allo stato attuale le operazioni congiunte di rimpatrio forzato sono realizzate con il supporto di Frontex; in questo caso trova applicazione per tutti i partecipanti il Codice di condotta adottato dall'Agenzia nel 2013. Un OMS informa Frontex dell'intenzione di organizzazione un'operazione di rimpatrio forzato congiunta e Frontex coordina le richieste di partecipazione di altri Stati. Un coordinatore Frontex partecipa all'operazione e assicura il rispetto di quanto previsto dal Codice di condotta. Nel maggio del 2016 Frontex ha pubblicato la Guida alle operazioni di rimpatrio congiunte coordinate da Frontex e realizzate tramite vettore aereo. La Guida è stata sviluppata, in conformità all'art. 2 del Codice di condotta, con la finalità di semplificare e rendere omogenea l'organizzazione di tali operazioni a livello europeo.

Le operazioni "collecting" con la partecipazione del paese di destinazione

Occorre, infine, dare conto della modalità di svolgimento delle operazioni di rimpatrio forzato detta *Collecting Return Operation (CRO)*. In questa ipotesi, il vettore aereo e il personale di scorta sono forniti dal paese di destinazione (il personale di scorta riceve generalmente una formazione da Frontex per l'attuazione dei CRO). Le norme applicabili alle operazioni di rimpatrio forzato condotte da Stati membri dell'UE (comprese, ad esempio, quelle relative all'uso di mezzi di coercizione) devono essere rispettate. Almeno un rappresentante di uno degli Stati UE di partenza e un monitor europeo sono presenti durante il volo.



Approfondimento
Il Pool europeo dei monitor

Il Pool europeo dei monitor è stato istituito in base all'articolo 29 del regolamento UE 1624 del 2016 relativo alla Guardia di frontiera e costiera europea (Frontex) che prevede l'istituzione di una riserva di osservatori del rimpatrio forzato. Gli "osservatori europei" sono chiamati su richiesta degli Stati membri qualora questi ultimi per una

determinata operazione di rimpatrio non dispongano di un monitor nazionale. I monitor del Pool europeo ricevono una formazione specifica per tale compito ai sensi dell'art. 36 del medesimo Regolamento. Si tratta comunque di soggetti che, come prescrive la norma, svolgono già, a livello nazionale, attività di monitoraggio dei rimpatri forzati ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 6, della Direttiva 2008/115/CE.

1.6 Quali sono le fasi di una operazione di rimpatrio forzato?

Le operazioni di rimpatrio forzato si dividono in fasi che in ordine cronologico scandiscono i vari passaggi della procedura di allontanamento.

Si tratta di una schematizzazione adottata a livello europeo utile a individuare in ogni momento della procedura il quadro legale di riferimento, le attività realizzate, gli attori e le relative responsabilità, i diritti e le garanzie da assicurare ai cittadini stranieri.

I - Fase del trattenimento

In base alla Direttiva rimpatri, la persona straniera da rimpatriare prima dell'operazione può essere detenuta per un periodo di tempo il cui termine massimo è stabilito dalla legislazione nazionale di ogni Stato membro e comunque non superiore a sei mesi, eccezionalmente prolungabili fino a 18 mesi.

L'articolo 14 del T.U. Imm. stabilisce che, in linea generale, qualora non sia possibile eseguire immediatamente l'espulsione o il respingimento, in determinate ipotesi e al solo scopo di organizzare il viaggio e accertarsi della sua identità, il cittadino straniero sottoposto a una procedura di rimpatrio forzato sia trattenuto presso un apposito Centro per un massimo di 180 giorni (termine ridotto a 45 nel caso in cui lo straniero sia già stato trattenuto presso le strutture carcerarie per un periodo pari a quello di 180 giorni).

Qualora non vi sia disponibilità di posti nei Centri dedicati e il Giudice di Pace esprima la propria autorizzazione, lo straniero espulso, destinatario di un provvedimento di accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica può essere trattenuto temporaneamente *in strutture diverse* (dagli appositi Centri) *e idonee nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza* e successivamente, *sino all'esecuzione dell'effettivo allontanamento e comunque non oltre le quarantotto ore successive all'udienza di convalida, in locali idonei presso l'ufficio di frontiera interessato* (art. 13 comma 5 bis T.U. Imm.).

La legge prevede un generale divieto di trattenere le persone che versano in condizioni di salute incompatibili con l'ingresso e la permanenza nella struttura detentiva, a prescindere dalla loro espellibilità dal territorio italiano (art. 3 Regolamento CIE 2014, art. 7 d.lgs 142/15).

L'eventuale fase di detenzione che precede l'avvio dell'operazione di rimpatrio forzato non è ricompresa nell'obbligo di monitoraggio di cui all'art. 8, par. 6 della Direttiva rimpatri. I luoghi nei quali avviene la privazione della libertà di una persona straniera in vista del suo rimpatrio forzato sono nondimeno oggetto di monitoraggio da parte del GNPL in quanto Meccanismo Nazionale di Prevenzione (NPM) ai sensi del Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione contro la Tortura (OPCAT), e in base al mandato nazionale.

Nel sistema di monitoraggio stabilito dal Garante nazionale il trattenimento è pertanto parte integrante della procedura di rimpatrio forzato e può essere oggetto di monitoraggio anche mediante un'analisi documentale – anche ex post - degli atti contenuti nel fascicolo personale dei cittadini stranieri destinatari della procedura di rimpatrio.

II - Fase pre-ritorno

Tale fase ha origine circa 24 ore prima della partenza dal luogo in cui è trattenuto il cittadino straniero che deve essere rimpatriato, copre le attività realizzate nelle ore antecedenti alla partenza e il trasferimento del rimpatriando all'aeroporto/porto/stazione terrestre del vettore prescelto o, se del caso, presso una struttura detentiva di 'appoggio' ad esso limitrofa.

In tale fase riveste particolare importanza la comunicazione di avvio dell'operazione effettuata all'interessato sotto il profilo della tempistica, del con-

tenuto, delle modalità e delle professionalità impiegate a tale scopo.

In questo momento della sequenza operativa, un altro momento di fondamentale importanza è costituito dalla consegna degli effetti personali requisiti al momento dell'ingresso nella struttura di trattenimento amministrativo.



In breve…

FASE PRE-RITORNO

I luoghi di origine delle operazioni di rimpatrio forzato

Centri di permanenza per i rimpatri
Strutture idonee dell'Autorità di pubblica sicurezza
Locali idonei presso gli uffici di frontiera
Istituti penitenziari
Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza

Gli interlocutori

Ufficio Immigrazione della Questura
Responsabili e personale della struttura di trattenimento (Polizia e Ente gestore)
Dispositivo di sicurezza incaricato del trasferimento
Staff medico

III - Fase pre-partenza

Questa fase può cominciare presso il luogo di trattenimento temporaneo o presso la stazione di partenza del vettore e si prolunga fino all'imbarco nel mezzo di trasporto utilizzato per il rimpatrio.

Nelle prassi del contesto italiano questa fase generalmente coincide con la presa in carico dei rimpatriandi da parte degli operatori di scorta incaricati di effettuare il trasferimento internazionale.

Include ad esempio 1) il *briefing* del personale della scorta, 2) i controlli preventivi di sicurezza effettuati sui rimpatriandi e sui loro bagagli da parte della scorta internazionale, 3) l'etichettatura dei bagagli da stivare, 4) le audizioni consolari.

In breve…
FASE PRE-PARTENZA
I luoghi
Le sale di attesa presso il centro di trattenimento temporaneo
I locali e le aree di sosta presso l'aeroporto/porto/stazione di partenza del vettore

Gli interlocutori
Dispositivo di sicurezza incaricato del trasferimento
Responsabile e scorta internazionale incaricata del trasferimento.
Responsabili e personale della struttura temporanea di trattenimento (Polizia e Ente gestore)
Staff medico

IV - Fase di viaggio

Tale fase inizia al termine dell'imbarco sul vettore prescelto, copre la durata del viaggio in aereo o nel mezzo terrestre/navale utilizzato e termina con l'arrivo nel paese di destinazione (compresi gli eventuali scali in uno Stato terzo).

In caso di trasferimento aereo, secondo quanto previsto dal diritto internazionale (in particolare dalla Convenzione di Tokyo del 14 settembre 1963), a partire dal momento in cui vengono chiuse le porte dell'aeromobile e fino alla loro apertura, responsabile della sicurezza a bordo è il comandante.

Come indicato in vari documenti dell'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile, tuttavia, in caso di presenza a bordo di persone da rimpatriare, il comandante si rimette alle valutazioni del Capo scorta rispetto alla necessità di utilizzo di strumenti di contenzione.

V- Fase di arrivo

Copre il periodo che va dall'arrivo nel paese di destinazione alla consegna dei rimpatriandi alle Autorità di questo.

Secondo quanto previsto dalla decisione 573/2004/CE la consegna dei rimpatriandi dovrebbe avvenire al di fuori dell'aeromobile (all'uscita della passerella o in appositi locali all'interno dell'aeroporto, come sia ritenuto più opportuno).

Nelle Linee guida del 2016 per i voli congiunti di rimpatrio coordinati da Frontex è prevista anche la **Fase di volo di ritorno** con regole specifiche in caso di rimpatriandi che non sono stati accettati da parte delle Autorità del paese di destinazione. Inoltre è fissato il principio per cui nel volo di ritorno è convocato un *debriefing* che vede la partecipazione del Capo scorta, dei monitor, di eventuali osservatori e rappresentanti Frontex presenti.

VI- Fase post-ritorno

È la fase successiva alla consegna alle Autorità del paese di destinazione. Anche questa fase, come quella del trattenimento, non è ricompresa nell'obbligo di monitoraggio di cui all'art. 8, par. 6 della Direttiva rimpatri. Tuttavia, l'opportunità di instaurare forme di collaborazione, in particolare attraverso lo scambio di informazioni sulle persone rimpatriate, con organismi di garanzia dei paesi di arrivo è vista con favore dal GNPL, che sta lavorando per stabilire intese con i propri omologhi in alcuni paesi di destinazione al fine di promuovere il monitoraggio del rispetto dei diritti fondamentali anche nel periodo immediatamente successivo alla consegna alle Autorità locali.

1.7 Qual è il ruolo delle scorte nelle operazioni di rimpatrio forzato?

Le scorte sono costituite da personale delle forze di Polizia responsabili dell'accompagnamento delle persone straniere oggetto di un provvedimento di rimpatrio forzato. Eseguono le decisioni degli organi statali competenti. Loro compito è assicurare che l'operazione di rimpatrio forzato avvenga in sicurezza e in osservanza delle norme applicabili. Il personale di scorta è chiamato ad applicare le misure di sicurezza ne-

cessarie al regolare svolgimento dell'operazione dirette ad evitare che i rimpatriandi non causino pericoli per sé o per altri. Nel farlo, è tenuto al pieno rispetto, in ogni momento, dei diritti delle persone straniere da rimpatriare.

I compiti principali delle scorte comprendono:

– l'esecuzione dell'operazione di rimpatrio forzato in osservanza di quanto previsto nelle norme applicabili;
– la garanzia della sicurezza di tutte le persone coinvolte nell'operazione e l'eventuale uso proporzionale della forza in ultima istanza;
– la trasmissione ai rimpatriandi di informazioni relative all'operazione di rimpatrio forzato;
– la valutazione dei rischi connessi all'operazione di rimpatrio forzato;
– l'attuazione del piano di sorveglianza durante il volo;
– la consegna della persona straniera rimpatriata alle Autorità competenti dello Stato di destinazione.



In breve…

Uso delle forza e misure coercitive

Nel corso dell'operazione, qualora le circostanze lo richiedano e sussistano i presupposti previsti dalla legge, sulla base di un'approfondita e individuale valutazione del rischio, la scorta può decidere l'applicazione della forza e dei mezzi di coercizione che, nel caso italiano, sono limitati alle *velcro strap handcuff,* ovvero fasce di tessuto ricoperte di velcro utilizzate per l'immobilizzazione dei polsi, e, in casi particolari, al *French bodycuff*, ovvero una cintura che, integrata con gli accessori in dotazione, consente un controllo graduabile degli arti inferiori e superiori.

Comunicazione e informazione

Anche al fine di prevenire situazioni di tensione che potrebbero determinare l'impiego della forza, gli operatori di scorta forniscono al rimpatriando che hanno in carico informazioni chiare ed esaustive in merito a ogni fase e aspetto della procedura (inclusi trasferimenti e tappe del viaggio), alla realizzazione di verifiche di sicurezza sia sulla

persona che sugli effetti personali, al possibile utilizzo di misure coercitive in caso di necessità e, in base al Codice di condotta Frontex, circa la possibilità di presentare reclamo per un maltrattamento subito durante l'operazione.

Verifica del bagaglio e degli effetti personali
Le persone da rimpatriare e i loro bagagli sono sottoposti, prima dell'imbarco, a una minuziosa verifica. Qualsiasi oggetto considerato pericoloso o impiegabile, anche in maniera impropria, per commettere atti di violenza rivolti a sé stessi o a terzi deve essere imbarcato in stiva. In base ai Protocolli operativi della Polizia di Stato il denaro e gli effetti personali di maggior valore (telefoni cellulari, oggetti preziosi, ecc.) sono raccolti in singole buste nominative e vengono custoditi in cabina per essere riconsegnati ai relativi proprietari immediatamente dopo essere giunti a destinazione.

Controlli di sicurezza legati all'uso delle toilettes
Viene effettuata una bonifica preventiva dei servizi igienici da utilizzare. Le scorte sono tenute a effettuare un attento controllo anche durante l'espletamento delle necessità fisiologiche, pur nel rispetto della *privacy* del rimpatriando.

Il numero delle persone di scorta varia a seconda del numero dei rimpatriandi e della valutazione del rischio; generalmente il rapporto minimo è di due operatori di Polizia per ciascuna persona da rimpatriare. Nel caso in cui fra i rimpatriandi vi siano donne, è richiesta la presenza di personale femminile nella scorta.

Prima dell'avvio dell'operazione il Capo scorta o un suo delegato si rivolgono ai rimpatriandi fornendo loro informazioni sull'operazione, sulla destinazione e la durata del volo e su eventuali scali intermedi.

Nelle operazioni congiunte il responsabile di tutta l'operazione è il Capo scorta dello Stato organizzatore (OMS). Ognuno degli Stati partecipanti ha un proprio Capo scorta che tiene i contatti con il responsabile di tutta l'operazione. Al termine di un'operazione – sia nazionale che congiunta – ogni Capo scorta è tenuto a fornire un rapporto scritto che riferisca di eventuali incidenti nonché dell'eventuale utilizzo di mezzi di coercizione.

Non vi è un sistema europeo unico di selezione e addestramento del personale di scorta. In genere, il personale di scorta ha ricevuto la formazione standard di un agente di Polizia integrata da una formazione più specifica quale componente di scorta in operazioni di rimpatrio forzato. È auspicabile che il personale di scorta abbia ricevuto, come minimo, un addestramento relativo all'uso della forza e di mezzi di coercizione, alle tecniche di *de-escalation*, alle procedure di emergenza e al primo soccorso.

1.8 Ulteriori professionalità

Staff sanitario

In ogni fase di un'operazione di rimpatrio organizzata mediante voli charter è garantita l'assistenza sanitaria mediante la presenza di un medico e di un infermiere.

Su segnalazione della Questura che ha disposto l'allontanamento del cittadino straniero la scorta sanitaria può essere prevista anche nel caso di rimpatrio mediante volo di linea.

Lo staff medico impiegato nell'operazione riceve in anticipo le cartelle sanitarie dei rimpatriandi ed è informato di ogni problema di salute riscontrato e che richiede una particolare attenzione medica.

In Italia l'assistenza sanitaria nelle operazioni di rimpatrio forzato è realizzata da personale di polizia appartenente ai ruoli tecnici della Polizia di Stato.

Professionalità linguistiche e di supporto psicologico

Nell'ottica di garantire il diritto a comprendere e a esprimersi in capo ai rimpatriandi, la decisione 573/2004/CE prevede anche la presenza di personale linguistico.

Inoltre, alcuni Stati integrano il dispositivo di scorta con professionalità in grado di offrire servizi di supporto socio-psicologico e formate a gestire eventuali crisi ed escandescenze.

In Italia tali professionalità non sono state ancora previste, ma il Garante nazionale ne raccomanda l'impiego.

Capitolo 2
Il monitoraggio dei rimpatri forzati

2.1 L'obbligo di avere un sistema efficace di monitoraggio dei rimpatri forzati

L'art. 8, par. 6 della Direttiva rimpatri stabilisce che "Gli Stati membri prevedono un sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri forzati".

I modi nei quali gli Stati membri dell'UE hanno scelto di attuare tale obbligo sono diversi. In alcuni, il compito è stato affidato a organismi indipendenti quali i Meccanismi Nazionali di Prevenzione (NPM) o i Difensori Civici (*Ombudspersons*). In altri, il ruolo è stato assunto da uffici o strutture non indipendenti in quanto facenti capo al potere esecutivo.

Pur limitandosi la norma a stabilire che il meccanismo di monitoraggio dei rimpatri forzati debba essere "efficace", questa è stata intesa nel senso che tale meccanismo debba essere, oltre che efficiente, idoneo ad assicurare il rispetto dei diritti umani dei rimpatriandi, richiamati nella stessa Direttiva rimpatri. In questo senso, i meccanismi in questione, purché indipendenti, rientrano fra i mezzi di garanzia dei diritti umani che diverse Convenzioni internazionali sui diritti umani impongono, espressamente o implicitamente, di avere e di fare funzionare.

Fra le Convenzioni che prevedono specificamente l'esistenza e l'efficace funzionamento di mezzi di garanzia dei diritti umani va segnalato l'OPCAT (Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura) che, oltre a istituire un organo internazionale di prevenzione della tortura (l'SPT - Subcommittee on prevention of torture), impone agli Stati parti l'istituzione di altrettanti National Preventive Mechanisms (NPM), con il compito di monitorare il rispetto dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. L'NPM italiano è il GNPL, al quale è stato

affidato il compito ulteriore di monitorare le operazioni di rimpatrio forzato secondo quanto previsto nella Direttiva rimpatri.

2.2 L'affidamento del monitoraggio dei rimpatri forzati al GNPL

Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (GNPL) è un'Autorità collegiale formata da tre componenti, nominati con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e sentite le Commissioni Parlamentari competenti. E' stato istituito con il decreto legge del 23 dicembre 146/2013, convertito dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, ed è diventato operativo nel marzo del 2016, a seguito della nomina del Collegio e della costituzione dell'Ufficio.

Il quadro normativo entro cui opera è il risultato di una pluralità di fonti. Innanzitutto, le sue competenze sono definite dall'atto istitutivo summenzionato. Questo attribuisce, tra l'altro, al GNPL il compito di visitare le strutture dedicate alla detenzione amministrativa dei cittadini stranieri previste dall'articolo 14 del T.U. Imm. (attualmente si tratta dei *Centri di permanenza per il rimpatrio)*. Ruolo e poteri del Garante in tali centri sono stati ribaditi anche nel decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13, che ha esteso il numero di strutture previste per il trattenimento delle persone da rimpatriare. Il successivo decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132, ha quindi stabilito la competenza del GNPL anche in ordine ai locali di cui all'articolo 6, comma 3-bis, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, ovvero agli *hotspot* e ai *Centri governativi di prima accoglienza*.

La seconda fonte che definisce le competenze del GNPL è il Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura (OPCAT), ratificato dall'Italia il 3 aprile 2013, avendo l'Italia comunicato alle Nazioni Unite, per via diplomatica, il 25 aprile 2014, che il proprio NPM è il GNPL. In base all'OPCAT ogni Stato parte è tenuto a dotarsi di un meccanismo indipen-

dente di controllo delle situazioni di privazione della libertà, sia *de jure* sia *de facto*. Gli NPM devono avere accesso a tutti i luoghi di privazione della libertà, intendendo per privazione della libertà ogni forma di detenzione, imprigionamento o collocazione di una persona in un luogo sotto custodia che non le sia consentito lasciare volontariamente, su ordine di un'autorità giudiziaria, amministrativa o di altro tipo. Questa previsione comprende la detenzione amministrativa delle persone straniere nei Centri per il Rimpatrio o in ogni altro luogo che alla persona straniera non è consentito lasciare volontariamente.

La terza fonte che stabilisce le competenze del GNPL è la Direttiva rimpatri. Nel 2014 l'Unione europea ha aperto nei confronti dell'Italia una procedura di infrazione (2014/2235), per non corretto recepimento della Direttiva in questione, con particolare riferimento alla mancata implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati in conformità con l'art. 8, par. 6 della Direttiva. Poiché nel frattempo era stato istituito il GNPL, è stato affidato a quest'ultimo il compito di realizzare il sistema in questione, ritenendosi che questo avesse, in base al suo atto istitutivo, le caratteristiche strutturali e funzionali per svolgere tale ruolo. La Commissione europea, dopo avere verificato che fosse stato designato un organismo di monitoraggio al tempo stesso indipendente e dotato di capacità operative adeguate, ha chiuso, nel luglio 2017, la procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia.

2.3 Il monitoraggio dei rimpatri forzati

L'avvio dell'attività di monitoraggio dei rimpatri forzati da parte del GNPL ha richiesto, in via preliminare, la predisposizione di indirizzi per operare e la formazione di una squadra di monitor con competenze adeguate.

Quanto allo svolgimento del monitoraggio, il GNPL individua, a campione, le operazioni da monitorare. Ciò presuppone l'instaurazione di una

collaborazione con l'Amministrazione competente (la Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere della Polizia di Stato) che, con cadenza quotidiana, trasmette al GNPL le informazioni concernenti le operazioni di rimpatrio forzato organizzate sul territorio nazionale. Il GNPL invia (generalmente) due propri funzionari formati all'esercizio della funzione di monitor quali osservatori dell'operazione. La notifica di un monitoraggio ai servizi responsabili del Dipartimento della Polizia di Stato avviene solo nelle ore immediatamente precedenti l'operazione stessa e per motivi strettamente organizzativi, ovvero per assicurarsi che ci sia posto a bordo del vettore.

Durante il monitoraggio il monitor ha pieno accesso ai luoghi, alla documentazione e alle persone coinvolte nelle operazioni di rimpatrio, siano esse persone migranti in procinto di essere rimpatriate o operatori di scorta. I monitor assistono a 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. Monitorano le comunicazioni che avvengono tra rimpatriandi e il personale operante e prestano particolare attenzione all'uso della forza e all'uso dei mezzi di costrizione. L'attività di osservazione è orientata da un'apposita *checklist* che, sulla base di standard europei e internazionali, individua le aree di attenzione (cfr. *infra*, Capitolo 3), 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.

Il GNPL invia all'Autorità responsabile rapporti sulla propria attività di monitoraggio che possono riguardare anche diverse operazioni di rimpatrio effettuate in un determinato arco temporale. In ogni caso i rapporti, dopo essere stati tenuti riservati per un periodo di tempo, vengono pubblicati sul sito del GNPL insieme all'eventuale risposta dell'Amministrazione. Dall'aprile del 2017 il lavoro del GNPL quale organismo monitoraggio dei rimpatri forzati riceve il supporto di risorse finanziarie aggiuntive messe a disposizione dal Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014/2020 del Ministero dell'Interno tramite il progetto "Realizzazione di un sistema di

monitoraggio dei rimpatri forzati". Questo progetto, oltre a consentire il potenziamento delle attività di monitoraggio attraverso il reclutamento di esperti che affiancano il personale del GNPL, ha reso possibile la costruzione di una Rete nazionale di monitoraggio con la partecipazione di alcuni Garanti regionali. Con questi sono stati siglati accordi bilaterali che, peraltro, su iniziativa dei Garanti regionali, sono estensibili ai Garanti territoriali.

Il GNPL dal 2016 aderisce al Pool europeo dei monitor organizzato dall'Agenzia Frontex con quattro propri rappresentanti i quali, in tale veste, partecipano al monitoraggio di operazioni organizzate da altri paesi europei.

2.4 Il ruolo del monitor

Compito dei monitor di una operazione di rimpatrio forzato è di verificare che l'operazione sia condotta in maniera umana e rispettosa dei diritti della persona da rimpatriare, secondo quanto stabilito nelle norme interne e negli standard europei e internazionali in materia di diritti umani. Il monitor dovrà osservare, prendere appunti, elaborare rapporti e formulare raccomandazioni. Il suo ruolo deve essere svolto in maniera indipendente dall'Autorità che attua l'operazione di rimpatrio forzato.

I compiti principali del monitor sono i seguenti:

- osservare che i rimpatriandi siano trattati umanamente e nel rispetto dei loro diritti e, in particolare, che il ricorso alla forza o a misure di coercizione, quando ha luogo, sia effettuato nei casi e nei modi previsti dalla normativa e risponda pienamente ai criteri di necessità e proporzionalità (cfr. *infra*, Capitolo 3);
- osservare e prendere appunti sullo svolgimento della procedura, su eventuali episodi specifici e su qualunque fatto ritenuto rilevante;
- essere presente in tutti i luoghi in cui si svolgono le diverse fasi della operazione di rimpatrio (oltre che sul vettore aereo, nei luoghi di attesa, durante i controlli di sicurezza, ecc.), senza ostacolare l'efficacia o compromettere la sicurezza dell'operazione;
- elaborare e consegnare un rapporto dettagliato.

Nello svolgimento di tali compiti il monitor, oltre a essere sempre cortese nei confronti di tutte le persone coinvolte nell'operazione, terrà una condotta e un atteggiamento imparziali e non discriminatori e prenderà nota di tutte le informazioni rilevanti con la medesima cura.

Il monitor è tenuto alla confidenzialità in ordine alle informazioni raccolte nello svolgimento del monitoraggio: queste dovranno essere riferite soltanto alle persone destinate a riceverle in base alle regole applicabili.

Il monitor è tenuto a svolgere con professionalità i compiti in vista dei quali è stato adeguatamente formato, a conoscere il quadro di regole entro le quali la sua attività s'inquadra e le Linee guida in materia e, infine, a essere in condizioni fisiche, mentali ed emotive pienamente adeguate al compito da svolgere.

Se il monitor è del parere che vi siano delle irregolarità nello svolgimento dell'operazione di rimpatrio forzato, ne dovrà informare al più presto, o appena possibile, il responsabile della scorta. In nessun caso dovrà interferire nella gestione dell'operazione da parte del personale di scorta.

Nel caso di operazioni congiunte, se un rimpatriando manifesta la volontà di presentare un reclamo in ordine al trattamento ricevuto, la circostanza dovrà essere riferita al responsabile della scorta, che è tenuto a informare il rimpatriando in ordine alle modalità di reclamo (articolo 111 Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 novembre 2019). Compito del monitor è di prendere accuratamente nota, segnalando eventuali irregolarità della procedura.

In breve

Il buon monitor:
È un buon ascoltatore
È attento ai dettagli
Mantiene la concentrazione per periodi prolungati
Mantiene la calma in situazioni di tensione
Non interferisce nello svolgimento delle operazioni
È capace di distacco emotivo
È oggettivo e imparziale

Conosce…
Regole e procedure
Diritti e doveri delle persone coinvolte
Mezzi di contenzione consentiti
Informazioni sul volo

Porta con sè…
La documentazione relativa all'operazione (telegramma operativo, lista dei rimpatriandi e ogni ulteriore documento ricevuto)
Passaporto valido
Visto (sé necessario)
Certificati di vaccinazione (se necessari)
Quaderno e penna
Gilet identificativo
Vestiti di ricambio
Orologio

2.5 Il rapporto del monitor

Nell'elaborazione dei loro rapporti i monitor dovranno seguire i seguenti principi generali:

Accuratezza

Occorre fare attenzione a riferire in maniera dettagliata e oggettiva i fatti, fornendo le diverse versioni se ve ne sono, distinguendo i fatti dalle opinio-

ni e dalle valutazioni, mettendo in evidenza eventuali contraddizioni e le lacune dovute a mancato accesso alle informazioni rilevanti.

Confidenzialità

Le informazioni raccolte nel corso del monitoraggio devono essere messe a disposizione unicamente delle persone autorizzate a prenderne conoscenza.

Imparzialità e non discriminazione

È importante che il rapporto non esprima punti di vista influenzati da posizioni di parte o condizionati da situazioni private. I resoconti forniti non devono essere in alcun modo viziati da pregiudizi o atteggiamenti discriminatori sulla base del sesso, delle nazionalità, della religione o di qualunque altra condizione.

Per quanto attiene al suo contenuto, il rapporto del monitor dovrà innanzitutto fornire informazioni sul numero e sulle caratteristiche delle persone rimpatriate. Dovrà, inoltre, fornire informazioni dettagliate su eventuali incidenti avvenuti nel corso dell'operazione, sull'uso di mezzi coercitivi e sulle ragioni che ne hanno determinato l'uso, su eventuali reclami per maltrattamenti subiti nel corso dell'operazione, su ogni prassi risultata essere utile o positiva. I monitor con maggiore esperienza potranno individuare e segnalare delle prassi ripetute. È importante distinguere le informazioni di prima mano da quelle riferite da altre persone.

Il GNPL ha elaborato una *checklist* dettagliata per i monitor delle operazioni di rimpatrio forzato. Questi sono incoraggiati a farne uso costante nelle fasi di osservazione, presa di appunti e compilazione del rapporto.

Capitolo 3
Aree di attenzione nel monitoraggio dei rimpatri forzati

3.1. I rimpatri vietati

La facoltà degli Stati di non ammettere persone straniere sul proprio territorio, assieme a quella di non permettere alle persone straniere già presenti sul territorio statale di rimanervi, come si è chiarito, non è assoluta ma va incontro a eccezioni. Le seguenti categorie di persone non possono, secondo quanto previsto dagli standard internazionali, dalle norme dell'UE e dal diritto interno, essere oggetto di un rimpatrio.

I - Rifugiati e richiedenti asilo

In base all'art.33, par. 1 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951

"Nessuno Stato contraente potrà espellere o respingere (*refouler*) – in nessun modo – un rifugiato verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della razza, religione, nazionalità, appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche".

Il principio di *non refoulement*, corollario del "diritto di cercare e godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni" di cui all'art.14 della Dichiarazione universale dei diritti umani, trova applicazione, oltre che ai rifugiati riconosciuti, ai richiedenti asilo, ovvero a coloro che hanno fatto domanda di asilo e sono in attesa di una decisione definitiva. La prova della minaccia alla libertà o alla sicurezza può essere fondata anche su informazioni credibili relative alla situazione generale in cui

versa il paese di destinazione. Spetta in ogni caso alle Autorità competenti dello Stato territoriale il compito di valutare la fondatezza dei presupposti su cui è fondata la domanda. Peraltro, in base all'art. 33, par. 2 della Convenzione di Ginevra, la norma del primo comma non può essere fatta valere da un rifugiato se "per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese".

L'art. 19, comma 1, del Testo unico sull'Immigrazione, intitolato "Divieti di espulsione e di respingimento. Disposizioni in materia di categorie vulnerabili", stabilisce, in linea con quanto previsto nella Convenzione di Ginevra del 1951, che

"In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinviato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione".

II - Persone che rischiano di essere sottoposte a tortura o a pene o trattamenti inumani o degradanti nello stato di destinazione

Il principio di *non refoulement*, oltre che dei rifugiati e dei richiedenti asilo, comporta il divieto di rimpatrio forzato di qualunque persona che corre un rischio di essere sottoposta a tortura nello Stato di destinazione.

Lo stabilisce l'art.3, par. 1 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, in base al quale "Nessuno Stato parte espellerà, respingerà o estraderà una persona verso un altro Stato nel quale vi siano seri motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta alla tortura".

Un obbligo analogo, ma esteso anche alle altre "pene o trattamenti inumani o degradanti", è stato affermato dalla Corte EDU in applicazione dell'art. 3 della CEDU, che stabilisce che "Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti".

L'obbligo di non sottoporre a rimpatrio forzato coloro che corrono un rischio di essere soggetti a tortura o a pene o trattamenti inumani o degradanti, a differenza dell'obbligo discendente dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra, non prevede eccezioni. L'assolutezza del diritto a non subire torture comporta che il principio di *non refoulement*, laddove sia finalizzata a prevenire la tortura o pene o trattamenti inumani o degradanti, non possa essere "bilanciato" contro altri interessi statali.

L'art.19 del T.U. sull'immigrazione è stato integrato, per effetto della legge 14 luglio 2017 n. 110 (intitolata "Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano"), con una previsione specifica, di cui al comma 1.1, in base alla quale

"Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani".



Approfondimento

Protezione internazionale

A seguito della richiesta di asilo, può essere riconosciuta, in via amministrativa o giurisdizionale, una **protezione internazionale** o una **protezione speciale**. Le due forme di protezione internazionale sono lo **status di rifugiato** e la **protezione sussidiaria**, che tutelano in modo efficace il diritto della persona straniera a non fare rientro nel paese di origine per timore di subire persecuzioni o di essere sottoposta a un danno grave (per rischio di tortura o di morte per un conflitto in corso, ecc.). Alla persona straniera viene riconosciuto il diritto di rimanere in Italia per tutto il tempo necessario, con pieno accesso ai diritti economici e sociali e con la possibilità, a certe condizioni, di conservare il diritto a restare sul territorio nazionale anche qualora cessassero i rischi legati al rientro nel paese di origine.



Approfondimento

Ulteriori forme di protezione

La **protezione speciale** costituisce una forma di tutela più ridotta che viene riconosciuta quando la persona straniera, in caso di rientro nel suo paese di origine, sarebbe sottoposta a un rischio di persecuzione o di tortura ma non vuole o non può accedere ad una forma di protezione internazionale (per esempio a causa dei crimini commessi). La protezione speciale assicura una tutela ridotta e transitoria, ed è stata introdotta dal D.L. 113/18 in sostituzione alla protezione umanitaria, che affiancava quella internazionale, consentendo una tutela a una più ampia gamma di persone straniere in condizioni critiche o già avviate verso una proficua interazione con il territorio nazionale.

Infine, vi sono altre forme di protezione a favore della persona straniera che versa in particolari condizioni critiche, che consentono – in determinati casi e con effetti temporali molto variabili- il rilascio di un: **permesso per casi speciali** per le vittime di violenza o di grave sfruttamento, per le vittime di violenza domestica, per le vittime di particolare sfruttamento lavorativo e per i minori o neo maggiorenni coinvolti nel circuito penale; **un permesso di soggiorno per calamità** in caso di contingente ed eccezionale calamità attraversata dal paese di origine; **un permesso per cure mediche** per chi versa in condizioni di salute di particolare gravità; **un permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile** in casi di azioni particolarmente meritorie.



Il Garante Nazionale raccomanda…

…che siano verificati, anche nell'immediatezza della partenza, gli aggiornamenti relativi alle posizioni giuridiche dei rimpatriandi che hanno presentato una richiesta di asilo, al fine di accertare che il provvedimento di diniego della relativa istanza sia effettivamente definitivo o sia stata rigettata la richiesta di sospenderne gli effetti da parte della competente Autorità giudiziaria.
(Rapporto sul monitoraggio del volo charter congiunto per Lagos del 19 gennaio 2018).

III - Minori

Il comma 1 bis dell'art.19 del T.U. Imm. prevede che:

"In nessun caso può disporsi il respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati".

Il secondo comma dell'art.19, alla lettera a, stabilisce invece che non è consentita l'espulsione "degli stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi" e tranne che per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato (art. 19 comma 2 che rimanda all'art. 13 comma 1 T.U. Imm.).



Approfondimento:

I metodi di accertamento dell'età

Il legislatore, con l'entrata in vigore della legge n. 47 del 7 aprile 2017, cosiddetta legge Zampa, ha stabilito una procedura puntuale per l'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati che fanno ingresso nel nostro paese, superando definitivamente le prassi di Polizia improntate esclusivamente sull'analisi radiologica del polso. La nuova normativa attribuisce la titolarità della procedura alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni che ha il compito di avviare, in tutti i casi in cui persista un fondato dubbio sulla minore età di un cittadino straniero, un accertamento socio-sanitario con

un approccio multidisciplinare utilizzando modalità meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta, del sesso e dell'integrità fisica e psichica della persona.
Nelle more dell'esito delle procedure di identificazione, l'accoglienza è garantita dalle apposite strutture di prima accoglienza per minori previste dalla legge.
Acquisita la relazione sull'accertamento socio-sanitario, nella quale deve essere sempre indicato il margine di errore, il Tribunale per i minorenni emana un provvedimento, motivato e impugnabile, di attribuzione dell'età. In caso di impugnazione, il giudice decide in via d'urgenza entro dieci giorni.



Il Garante nazionale raccomanda…
Il Garante nazionale ha rilevato un grave deficit di attuazione della legge in relazione alla determinazione dell'età dei minori stranieri ravvisando la reiterazione delle prassi preesistenti, senza il coinvolgimento dell'Autorità giudiziaria. Ha, peraltro, constatato la mancata conoscenza delle relative disposizioni sia da parte delle Forze di polizia che della Magistratura onoraria. Pertanto, il Garante nazionale raccomanda che sia avviata ogni opportuna iniziativa in modo che tutti gli attori, che a vario titolo entrano in contatto con una persona straniera nei cui confronti sussista un dubbio rispetto alla minore o maggiore età dichiarata, siano pienamente a conoscenza sia della procedura che deve essere attivata per lo svolgimento, se necessario, degli accertamenti socio-sanitari, sia delle garanzie giuridiche connesse a tutela dell'interessato.
(Relazione al Parlamento 2018)

IV - Donne in gravidanza o che hanno appena partorito

Il secondo comma dell'art.19 T.U. Imm., alla lett. d, stabilisce che non è consentita l'espulsione delle donne in stato di gravidanza o nei sei mesi

successivi alla nascita del figlio cui provvedono. La Corte Costituzionale, nella sentenza n.376 del 2000, ha esteso il divieto di espulsione anche in favore del marito convivente di una donna incinta o che abbia partorito da meno di sei mesi.

V - Persone malate

In base all'art.19, comma 2, lett. d-bis del T.U. Imm., non è consentita l'espulsione nei confronti "degli stranieri che versano in condizioni di salute di particolare gravità, accertate mediante idonea documentazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza …" Inoltre, non possono essere espulse le persone che a seguito del rientro nel paese di origine potrebbero subire un aggravamento della patologia da cui sono affette. Infine, non possono essere espulse le persone affette da patologie per le quali il paese di destinazione non è provvisto di un Percorso Diagnostico Terapeutico Assistenziale (PDTA) adeguato o non preveda uno standard terapeutico analogo a quello previsto in Italia.

VI - Vittime di sfruttamento, tratta o violenza domestica

In base all'art.18 del T.U. Imm. hanno diritto, a certe condizioni, a rimanere sul territorio italiano le persone straniere che hanno subìto violenza o grave sfruttamento (sessuale, lavorativo, ecc.) e al contempo corrono un concreto pericolo per la incolumità propria o dei familiari, a causa del tentativo di sottrarsi a tale situazione.

Analogamente, l'art.18 bis garantisce il diritto a rimanere in Italia alle vittime di violenza domestica per le quali emerga un pericolo per la loro "incolumità, come conseguenza della scelta di sottrarsi alla medesima violenza o per effetto delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio", e comunque sempre previo parere dell'Autorità giudiziaria che procede in merito alla specifica violenza domestica rilevata.

Anche le persone straniere che hanno subìto una grave forma di sfruttamento lavorativo, acquistano il diritto di rimanere in Italia, a determinate condizioni, se presentano denuncia o cooperano nel procedimento penale

contro il datore di lavoro, sempre a fronte di un parere favorevole dell'autorità giudiziaria (art. 22 comma 12 quater T.U. Imm.).

VII - Calamità naturali

L'art. 20 bis del T.U. Imm. consente transitoriamente di restare in Italia alla persona straniera che dovrebbe far rientro nel proprio paese di origine, che tuttavia versa in una "situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza".

VIII - Divieto di espulsioni collettive

Integra il principio di *non refoulement*, quale ulteriore limite alla facoltà degli Stati di allontanare persone straniere dal proprio territorio, il divieto di espulsioni collettive, stabilito nell'art.4 del Protocollo n.4 addizionale alla CEDU. Il divieto in questione è, peraltro, funzionale al rispetto dello stesso principio di *non refoulement* nella misura in cui, in un allontanamento collettivo, la situazione del singolo (e l'eventuale rischio che questo sia sottoposto a persecuzione o a tortura) non viene adeguatamente presa in considerazione.

Secondo la Corte europea dei diritti umani per 'espulsione collettivà 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).

IX - Diritto alla vita privata o familiare

Un ulteriore limite alla libertà degli Stati di allontanare persone straniere dal proprio territorio può derivare dall'esistenza di un legame familiare e/o privato particolarmente stretto e/o durevole tra la persona straniera e lo stato territoriale. In tale ipotesi è possibile che l'attuazione di un rimpatrio forzato, nel pregiudicare il diritto alla vita privata e familiare della persona rimpatriata, costituisca una violazione dell'art. 8 della CEDU. La Corte europea dei diritti umani valuta, caso per caso, bilanciando il diritto del singolo a non essere espulso con l'interesse generale, se la misura di allontanamento di una persona straniera dal territorio di uno stato parte costi-

tuisca o meno, come recita il secondo comma dell'art.8, una "ingerenza della pubblica autorità nell'esercizio di tal diritto … prevista dalla legge … e necessaria in una società democratica".

Nel diritto interno, l'art. 19 T.U. Imm. lett. c, stabilisce che non possono essere espulse le persone straniere conviventi con parenti entro il secondo grado o con il coniuge (o il convivente *more uxorio*, secondo la Cass. 16385/19), di nazionalità' italiana.

X - Eccezione per motivi di ordine pubblico o di sicurezza

Mentre i casi previsti dall'art.19, comma 1 e 1 bis T.U. Imm. sono casi di "inespellibilità", rispetto ai quali non sono previste eccezioni, nei casi previsti dall'art.19, comma 2 (tra cui i minori, le donne in gravidanza, le persone con legami familiari con cittadini italiani, e le persone malate), il divieto di allontanamento dal territorio italiano va incontro all'eccezione prevista nell'art.13, comma 1. In base a questo "Per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, il Ministro dell'Interno può disporre l'espulsione dello straniero anche non residente nel territorio dello Stato, dandone preventiva notizia al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro degli affari esteri".

L'art.13, comma 2 bis, tuttavia, precisa che "Nell'adottare il provvedimento di espulsione …. nei confronti dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto (ma anche, secondo la sentenza n.202 del 2013 della Corte Costituzionale, di chi abbia legami familiari con l'Italia) … si tiene anche conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine".

Al pari di ciò che avviene nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in relazione all'art.8 CEDU, occorre una valutazione in concreto nella quale i motivi di ordine pubblico e di sicurezza nazionale vengano bilanciati con gli elementi che connotano il legame della persona straniera con l'Italia.

Il ruolo del monitor

Di fronte al rischio di violazione di un divieto di espulsione o di respingimento il monitor deve immediatamente informare il Capo scorta evidenziando i diritti fondamentali delle persone straniere da tutelare e i possibili profili di responsabilità dello Stato in caso di loro lesione (articolo 14, paragrafo 4 Codice condotta Frontex).

3.2 Tutela della salute e assistenza sanitaria

Lo Stato che rimpatria ha, ai sensi della Decisione sui voli congiunti del 2004, 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.

Inoltre, provvede a 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.



Approfondimento

"Venti Linee Guida adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa" (2005)
Orientamento n.16

1. *Persons shall not be removed as long as they are medically unfit to travel.*
2. *Member states are encouraged to perform a medical examination prior to removal on all returnees either where they have a known medical disposition or where medical treatment is required, or where the use of restraint techniques is foreseen.*
3. *A medical examination should be offered to persons who have been the subject of a removal*

operation which has been interrupted due to their resistance in cases where force had to be used by the escorts.

4. *Host states are encouraged to have "fit to fly" declarations issued in cases of removal by air*



Il Garante nazionale raccomanda

……che tutte le persone interessate da una procedura di rimpatrio forzato siano sottoposte a una preventiva visita medica. Considerata, infatti, l'importanza del diritto fondamentale alla tutela della salute, il Garante ritiene che debba essere adottato, da parte dello Stato, un principio di cautela nell'assunzione della responsabilità che i rimpatriandi siano in condizioni di salute adeguate, come previsto dalla Decisione 573/2004/CE. Secondo il Cpt, peraltro, una tale precauzione deve ritenersi necessaria in vista del possibile utilizzo della forza nei loro confronti. (Rapporto sul monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato dicembre 2017-giugno 2018)



Il ruolo del monitor

Elementi di osservazione fondamentali

È presente un medico nel Centro nella fase pre-partenza e nel trasferimento?
È presente un infermiere?
Il personale sanitario indossa un fratino di riconoscimento che richiami la sua funzione?
Il personale sanitario dispone di un kit di strumenti per intervenire in caso di emergenza?
È presente un mediatore culturale che faciliti il rapporto con il medico?
In caso di necessità, le persone da rimpatriare hanno avuto accesso al medico?
Il personale sanitario è intervenuto nel corso dell'operazione?

L'intervento è stato tempestivo?
L'eventuale terapia è somministrata solo dal personale sanitario?
Il personale sanitario disponeva di un'attrezzatura adeguata a tutte le evenienze?
Il personale di scorta ha rispettato la privacy dello straniero durante la visita?
La documentazione sanitaria è accessibile solo al personale sanitario?
I locali utilizzati come ambulatorio sono adeguatamente arredati e igienizzati (lettino, lavabo con comandi non manuali, dispenser di sapone, asciugamani monouso …)?
I rimpatriandi sono stati sottoposti a visita medica e dichiarati *fit to travel* prima della partenza?
Chi ha rilasciato il certificato? (medico dell'Ente gestore del Centro, medico dell'ASL, medico dell'azienda ospedaliera)
Nel caso di eventi sopravvenuti (come, ad esempio, eventi di autolesionismo e uso della forza) il certificato è stato aggiornato?
Eventuali patologie o terapie in corso sono state comunicate allo staff sanitario impiegato nell'operazione?
Come si è proceduto? È stata garantita un'eventuale continuità terapeutica-assistenziale?
È assicurata un'adeguata scorta di farmaci in modo da assicurare la continuità terapeutica anche nel paese di destinazione fino a quando la persona non possa essere presa nuovamente in carico dal servizio sanitario locale?

3.3 Uso della forza e delle misure coercitive

Regole e criteri: le fonti

La regola generale relativa all'uso della coercizione nel corso di operazioni di rimpatrio forzato è enunciata nella Direttiva rimpatri, il cui articolo 8, par. 4 stabilisce che

"Ove gli Stati membri ricorrano – in ultima istanza – a misure coercitive per allontanare un cittadino di un paese terzo che oppone resistenza, tali misure sono proporzionate e non eccedono un uso ragionevole della forza. Le misure coercitive sono attuate conformemente a quanto previsto dalla legislazione nazionale in osservanza dei diritti fondamentali e nel debito rispetto della dignità e dell'integrità fisica del cittadino di un paese terzo interessato".

Inoltre, la Decisione 2004/573/CE contiene una disciplina dettagliata dell'uso dei mezzi di coercizione. La regola generale contenuta nella Direttiva rimpatri e quelle previste nella Decisione sui voli congiunti sono poi integrate da strumenti di *soft law* che, pur non essendo formalmente vincolanti, svolgono utilmente la funzione di interpretare le norme internazionali, articolandole e sviluppandole. Questi comprendono, da una parte, strumenti di Frontex, come il Codice di condotta (*Code of Conduct for Joint Return Operations*) del 2013 e la Guida (*Guide for Joint Return Operations by Air Coordinated by Frontex*) del 2016; dall'altra, strumenti del Consiglio di Europa, come le 20 Linee guida *(Twenty Guidelines on Forced Return*) del 2005, la cui linea guida 19, relativa all'uso di mezzi di coercizione, è a sua volta "ispirata" alle raccomandazioni pubblicate (con il titolo "*Deportation of Foreign Nationals by Air*") in allegato al tredicesimo rapporto generale del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT) del 2003.

Regole e criteri: i contenuti

Le regole sopra richiamate prevedono che le misure coercitive

a) possono essere utilizzate solo in ultima istanza;
b) devono essere proporzionali: il criterio della proporzionalità comporta che il loro uso non è consentito quando i benefici non superano i danni che ne possono derivare. Corollario del criterio di proporzionalità è che

un allontanamento non può essere effettuato a qualsiasi costo e che in caso di dubbio, esso deve essere sospeso;

c) devono essere necessarie: il principio di necessità va inteso nelle sue dimensioni qualitativa, (se la forza va usata); quantitativa, (quanta forza va usata); e temporale, (da quando fino a quando). Le ipotesi di necessità sono tipizzate: rifiuto/opposizione all'allontanamento da parte di un rimpatriando (decisione 573/2004); rischio serio e immediato di fuga; comportamenti auto-etero lesivi; danneggiamenti della proprietà (codice di condotta Frontex). La valutazione in ordine alla necessità o meno di una misure di coercizione deve essere individuale e non complessiva. Deve, inoltre, essere dinamica (non effettuata una volta per tutte);

d) non devono eccedere un uso ragionevole della forza;

e) devono avere luogo nel debito rispetto della dignità e dell'integrità fisica del rimpatriando;

f) non devono compromettere la facoltà di respirare normalmente del rimpatriando.

Inoltre, non si deve fare ricorso a sedativi per facilitare l'operazione di rimpatrio, ferme restando le misure di emergenza volte a garantire la sicurezza del volo.



Il Garante nazionale raccomanda…

… di interrompere prassi che comportano l'uso sistematico di misure coercitive per fare fronte all'inidonea configurazione dei luoghi rispetto alle esigenze di sicurezza. Un tale modo di operare ha infatti un'evidente ricaduta sulla sfera dei diritti fondamentali dei rimpatriandi, suscettibili di subire l'applicazione di misure coercitive solo in base ai fattori di rischio correlati agli ambienti utilizzati, a prescindere dal comportamento individuale adottato nel corso dell'operazione di rimpatrio forzato.
(Rapporto sul monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato dicembre 2017 – giugno 2018)



Il ruolo del monitor

Elementi di osservazione fondamentali

Il ricorso a misure coercitive:
- è fondato su una valutazione individuale del rischio o sul comportamento non collaborativo del rimpatriando?
- è avvenuto dopo l'esperimento di altre misure (es. *de-escalation*, tentavi di persuasione verbale?)
- è stato attuato entro i limiti del rispetto dell'integrità fisica e della dignità umana del rimpatriando?
- per quanto tempo è durato ed è cessato una volta che non era più necessario?
- è stato utilizzato nei confronti di tutti i rimpatriando o solo nei confronti del rimpatriando che ha rifiutato/si è opposto all'allontanamento?
- quali misure coercitive e per quanto tempo sono state utilizzate?
- sono stati impiegati mezzi di contenzione autorizzati e quali?
- l'atteggiamento del/i rimpatriando/i era cooperativo, di opposizione/resistenza al rimpatrio, aggressivo o violento?
- se richiesta, è stata fornita al monitor una motivazione rispetto al loro utilizzo?

3.4. Informazione e diritto a comprendere

Le informazioni fornite alle persone da rimpatriare devono essere tempestive ed esaustive.

In particolare, i rimpatriandi devono essere informati in anticipo del previsto rimpatrio, in modo che possano accettare psicologicamente la situazione e siano in grado di informare chi desiderano e di recuperare i propri oggetti personali.

Inoltre,



Il Garante nazionale raccomanda…

… che sia comunicata preventivamente agli interessati la data del viaggio di rimpatrio in modo da consentire loro di organizzarsi per la partenza, raggruppare per tempo gli effetti personali, avvisare i familiari o comunque le persone di fiducia e/o l'avvocato al fine di venire a conoscenza di eventuali aggiornamenti in merito alle rispettive posizioni giuridiche
(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 26 gennaio 2017 e altri Rapporti)



Approfondimento

"Venti Linee Guida adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa" (2005)
Orientamento n.15

1. *In order to limit the use of force, host States should seek the cooperation of returnees at all stages of the removal process to comply with their obligations to leave the country.*
2. *In particular, where the returnee is detained pending his/her removal, he/she should as far as possible be given information in advance about the removal arrangements and the information given to the authorities of the state of return. He/she should be given an opportunity to prepare that return, in particular by making the necessary contacts both in the host state and in the state of return, and if necessary, to retrieve his/her personal belongings which will facilitate his/her return in dignity.*

3.5 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.

In particolare, per quanto riguarda questo aspetto, qualora il monitor stia monitorando un'unica fase della procedura, è indispensabile che tenga presente che per il rimpatriando l'operazione è unica, è un flusso continuo senza soluzione di continuità e non ricomincia da capo a ogni fase.

È necessario pertanto che il monitor acquisisca informazioni rispetto al trattamento riservato nelle fasi precedenti, soprattutto nel caso in cui nella fase oggetto di monitoraggio si verifichi un evento critico che potrebbe essere messo in relazione a qualcosa accaduto precedentemente.



Il Garante nazionale raccomanda

…A seguito di disguidi organizzativi nelle operazioni preliminari alla fase di volo, i rimpatriandi provenienti da alcuni Centri sono rimasti a digiuno per un periodo prolungato di tempo. Il **Garante nazionale** raccomanda di approntare un sistema di coordinamento tra i vari attori che si avvicendano in un'operazione di rimpatrio forzato al fine di assicurare che per tutta la durata dell'operazione, incluse le fasi antecedenti alla fase di volo, sia sempre prevista e garantita, a cadenza regolare, la somministrazione di pasti e bevande ai cittadini stranieri interessati.
(Rapporto sul monitoraggio del volo charter congiunto per Lagos del 26 gennaio 2017)
(Rapporto sul monitoraggio del volo charter congiunto per Lagos del 19 gennaio 2018)



Il ruolo del monitor

Elementi di osservazione fondamentali

È stata garantita la somministrazione di cibo e bevande?

Orari e pasti somministrati nel corso dell'intera procedura

È stata prestata attenzione a particolari fabbisogni alimentari dovuti a motivi di salute o religiosi?

Si è verificata la circostanza che qualche rimpatriando non abbia beneficiato del pasto a causa delle proprie restrizioni alimentari?

3.6. 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 dignitosi 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 a servizi
- Areazione/riscaldamento
- Presenza di arredi
- Presenza di distributori di snack e bevande
- Livello di sicurezza

In merito a tale ultimo criterio la decisione 573/2004/CE stabilisce:

"Lo stato membro organizzatore mette a disposizione un'area sicura all'aeroporto di partenza in modo da assicurare che i rimpatriandi siano raggruppati in modo discreto e imbarcati in condizioni di sicurezza."

Lo stato ha l'obbligo di utilizzare un luogo sicuro e non può fare ricorso all'uso delle misure coercitive per coprire una carenza del livello di sicurezza degli ambienti utilizzati nel corso dell'operazione.

In altre parole la configurazione degli spazi non può rappresentare di per sé un fattore di rischio che cui far fronte con l'adozione di prassi operative che non sono conformi agli standard internazionali in tema di uso della forza e delle misure coercitive e possono pertanto comportare una violazione della dignità delle persone che le subiscono a prescindere da una valutazione delle singole responsabilità individuali.



Il Garante nazionale raccomanda…

La configurazione dei luoghi, inidonea a garantire adeguate condizioni di sicurezza, determina l'applicazione di protocolli operativi che prevedono un uso intensivo e generalizzato delle misure coercitive, a prescindere da una valutazione individuale del rischio realizzata sulla base della condotta di ogni singolo rimpatriando. La conformazione del luogo rappresenta, quindi, di per sé un fattore di rischio, cui viene fatto fronte con l'adozione di prassi operative che non sono conformi agli standard internazionali in tema di uso della forza e che possono, pertanto, comportare una violazione della dignità delle persone che le subiscono senza considerazione delle effettive responsabilità individuali. Ciò considerato, il **Garante nazionale** raccomanda di interrompere prassi che comportino l'uso sistematico di misure coercitive per far fronte all'inidonea configurazione dei luoghi rispetto alle esigenze di sicurezza, con evidente ricaduta sulla sfera dei diritti fondamentali dei rimpatriandi, suscettibili in tal modo di subire l'applicazione di misure coercitive solo in base ai fattori di rischio correlati agli ambienti utilizzati, a prescindere dal comportamento individuale adottato nel corso dell'operazione di rimpatrio forzato.
(Rapporto sul monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato dicembre 2017 - giugno 2018)

3.7 Verifiche di sicurezza

Le disposizioni vigenti in materia di sicurezza dell'aviazione civile prevedono che le persone da rimpatriare ed i loro bagagli debbano essere 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 umana della persona.



Il Garante nazionale raccomanda…

In merito alle verifiche di sicurezza volte alla ricerca di eventuali oggetti idonei a cagionare danni a sé o a terze persone – realizzate dagli operatori di scorta ai sensi delle norme dell'Organizzazione internazionale per l'aviazione civile (ICAO) –, il **Garante nazionale** raccomanda di interrompere immediatamente prassi operative che obblighino le persone denudate a eseguire flessioni sulle gambe e di adottare modalità operative che non comportino un denudamento completo, ma prevedano piuttosto un controllo su singoli indumenti in modo che la persona sia, almeno in parte, sempre vestita.
(Rapporto sul monitoraggio del volo charter congiunto per Lagos del 26 gennaio 2017)



Il ruolo del monitor

Elementi di osservazione fondamentali

Le verifiche sono state condotte con modalità rispettose della dignità della persona?

Hanno comportato il denudamento delle persone?

Sono state realizzate in modalità promiscua o rispettando la riservatezza delle persone?

Sono state effettuate da personale appartenente al medesimo sesso di chi le ha subite?

Si sono verificati episodi di incomprensione linguistica?

Sono stati reperiti e quindi confiscati oggetti pericolosi?

3.8 Tutela della proprietà

I rimpatriandi devono tornare in possesso dei propri effetti personali:
– sia di quelli requisiti nel momento di ingresso nel centro
– sia dei propri bagagli al termine dell'operazione di rimpatrio forzato



Il Garante nazionale raccomanda…

La prassi di non rilasciare ai rimpatriandi una ricevuta dei bagagli consegnati da stivare appare inadeguata sotto il profilo delle garanzie relative alla tutela della proprietà delle persone da rimpatriare ed è fonte di particolare stress e agitazione per i cittadini stranieri che perdono il controllo dei propri beni senza ricevere alcun riscontro documentale che ne assicuri la restituzione. Il Garante nazionale, pertanto, raccomanda che ai rimpatriandi sia rilasciata una ricevuta relativa alla consegna del bagaglio da stiva, come avviene per tutti i passeggeri che prendono un volo commerciale e a cui viene garantita la tutela del diritto alla proprietà privata.
(Rapporto sul monitoraggio del volo charter congiunto per Lagos del 26 gennaio 2017)
(Rapporto sul monitoraggio del volo charter per Lagos del 17 maggio 2017)
(Rapporto sul monitoraggio del volo charter congiunto per Lagos del 19 gennaio 2018)



Il ruolo del monitor

Elementi di osservazione fondamentali

In uscita dal Centro i cittadini stranieri hanno avuto tempo sufficiente per radunare i propri effetti personali e preparare i bagagli?

Disponevano di borse da viaggio?

Hanno potuto prepararsi in un locale arredato con piani d'appoggio per la sistemazione dei propri effetti personali?

Sono tornati in possesso di tutti gli oggetti che gli erano stati loro requisiti al momento dell'ingresso?

Ci sono state contestazioni rispetto a mancanze o danneggiamenti relativi agli oggetti requisiti?

Come sono state affrontate tali contestazioni?

I bagagli sottratti alla disponibilità e all'osservazione diretta dei rimpatriandi (destinati al portabagagli del mezzo di trasporto e/o all'alloggiamento nella stiva dell'aereo) sono stati etichettati?

Ai cittadini stranieri è stata fornita una ricevuta per il ritiro?

Sono state fornite informazioni rispetto all'alloggiamento nel portabagagli del mezzo di trasporto o nella stiva dell'aereo?

Nella fase di sbarco nel paese di rimpatrio, il personale di scorta è sceso a terra per agevolare la consegna dei bagagli alloggiati in stiva?

Ci sono state lamentele da parte dei cittadini stranieri rispetto alla consegna dei bagagli?

Checklist per il monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato

L'attività di *reporting*

La compilazione della *checklist* costituisce uno dei momenti più importanti dell'intero processo di monitoraggio. Nella *checklist* le osservazioni del monitor, solitamente annotate nel corso delle operazioni, vengono sistematizzate, restituendo quelli che sono i punti salienti dell'attività compiuta. La *checklist* offre al monitor una struttura di riferimento che lo aiuta a superare un'osservazione di tipo impressionistico a vantaggio di un approccio che, riducendo la soggettività, approda a un resoconto il più possibile basato su dati misurabili. Ciò non di meno, gli spazi nella *checklist* dedicati al testo libero contemperano l'esigenza di "scientificità" con quella di avere profondità nell'osservazione e nel relativo commento. A questo proposito,

dalla parte strutturata della *checklist* e da quella narrativa, scaturiscono le raccomandazioni relative a un'operazione che, indirizzate all'autorità competente, dovrebbero condurre a un processo condiviso di miglioramento nel rispetto dei diritti fondamentali nel corso delle operazioni di rimpatrio forzato.

Struttura della *checklist*

La *checklist* ha una struttura modulare, articolata su diverse sezioni a seconda delle fasi oggetto del monitoraggio. Il Garante Nazionale ha messo a disposizione dei monitor una versione informatizzata della *checklist* disponibile all'interno della piattaforma di gestione dell'attività di monitoraggio (oltre che un facsimile cartaceo utile come supporto fisico da impiegare durante l'operazione di rimpatrio stessa). Tale processo di digitalizzazione permette, oltre alla compilazione guidata delle sezioni pertinenti, l'archiviazione diretta delle informazioni raccolte in formato digitale, così da semplificare l'attività di analisi trasversale di tutto il materiale

La prima sezione, comune a tutte le missioni di monitoraggio, raccoglie le informazioni generali sull'operazione di rimpatrio e in particolare:

- Informazioni anagrafiche sul monitor che ha effettuato la missione
- Fasi monitorate nel corso dell'operazione
- Documentazione acquisita
- Dettagli dell'operazione monitorata (tratta, destinatari del rimpatrio, strutture di partenza etc.)
- Staff impegnato nelle diverse fasi

Le sezioni successive, obbligatorie solo nel caso in cui il monitor abbia effettivamente presenziato alla fase, sono strutturate a partire dagli aspetti salienti e particolari di ciascuna fase. Il monitor è guidato nell'osservazione attraverso una serie di domande strutturate (o semi strutturate) che hanno l'obiettivo di standardizzare fin dove possibile questa attività.

Per quanto riguarda la fase pre-ritorno, gli aspetti da considerare riguardano:

- Struttura e località di trattenimento
- Analisi degli atti contenuti nel fascicolo

- Comunicazione al rimpatriando dell'avvio dell'operazione
- Diritto di reclamo
- Segnalazioni e richieste da parte dei rimpatriandi
- *Briefing* del personale di scorta
- Controlli di sicurezza
- Somministrazione di cibo e bevande
- Tutela della proprietà
- Utilizzo della forza e delle misure coercitive
- Assistenza sanitaria
- Eventuale sospensione della procedura

Gli elementi da monitorare nella fase pre-partenza riguardano invece:

- Orario di arrivo dei rimpatriandi presso il centro di trattenimento temporaneo o scalo aeroportuale (a seconda del centro di partenza)
- Qualità della struttura/del locale di trattenimento temporaneo o scalo aeroportuale
- Segnalazioni e richieste da parte dei rimpatriandi
- Audizioni consolari
- Utilizzo della forza e misure coercitive
- Controlli di sicurezza
- Etichettatura dei bagagli
- Assistenza sanitaria
- Somministrazione di cibo e bevande
- Accesso al diritto di reclamo
- Orario e tempi di imbarco
- Eventuale sospensione della procedura

Per quanto riguarda la fase di trasferimento vengono monitorati:

- Tipo di trasporto impiegato
- Tratta percorsa
- Andamento dell'operazione

- Utilizzo della forza e delle misure coercitive
- Assistenza sanitaria
- Somministrazione di cibo e bevande

Infine, da rilevare per quanto riguarda la fase di arrivo nel paese di rimpatrio, gli aspetti riguardano:

- Tempi e luoghi di arrivo
- Consegna dei rimpatriandi alle Autorità locali
- Consegna dei bagagli

La *checklist* prevede inoltre tre allegati riguardanti alcune questioni trasversali alle varie fasi e che riguardano aspetti particolarmente sensibili relativi a:

- le informazioni sanitarie: segnalazione di vulnerabilità, *fit to travel*, attestazioni sanitarie, patologie e terapie segnalate, ecc.
- le misure coercitive impiegate: episodi scatenanti, strumenti impiegati, tempi di impiego delle misure coercitive, valutazioni in merito a necessità e proporzionalità ecc.
- gli atti e le informazioni contenuti nel fascicolo personale.

Riferimenti essenziali

ITALIA

Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (T.U. Imm.)
https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1998-07-25;286
Standard del Garante nazionale
http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/ef9c34b393cd0cb6960fd724d590f062.pdf

UNIONE EUROPEA

Direttiva 2008/115/Ce del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:IT:PDF
Decisione del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa all'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri (2004/573/CE)
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004D0573&from=it
Codice di condotta per operazioni congiunte di rimpatrio coordinate da Frontex 7 ottobre 2013
http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Code_of_Conduct_for_Joint_Return_Operations.pdf
Linee guida per voli congiunti di rimpatrio forzato coordinati da Frontex 12 maggio 2016
http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Guide_for_Joint_Return_Operations_by_Air_coordinated_by_Frontex.pdf

CONSIGLIO DI EUROPA

Twenty guidelines on forced return (settembre 2005)
https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf
Standard CPT
https://rm.coe.int/16806cd172

Guidelines for the Monitoring of Forced Returns

Preface

These guidelines on how to monitor forced returns constitute a valuable tool for the National Guarantor's network of monitors. They were developed after almost three years of intense work on the project "Implementation of a forced return monitoring system," funded by the Ministry of the Interior through the Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF 2014/2020.

The practical experience acquired during the project lifetime, the monitoring of a significant number of forced return operations, and the in-depth reflections on relevant rules and regulations conducted - even comparatively - with the support of the National Guarantor's pool of technical-legal consultants, made it possible the collection of the main national and international references on the subject in a single publication, with the aim to provide an easy-to-use guide both for trainee and senior monitors.

The publication of these Guidelines represents a further step forward undertaken by the National Guarantor from its very outset *ex lege* in 2016, which aims at consolidating the national observation and monitoring standards in a wide range of areas and situations - falling within the scope of the National Authority's mandate - characterised by the deprivation of liberty.

In order to achieve this objective, the National Guarantor cooperated with the Organisational Unit "Deprivation of Liberty and Migrants" and its staff monitors, whom the National Guarantor warmly thanks. In addition, the National Guarantor worked with some Regional Guarantors (Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Piedmont — along with the Authority of the Municipality of Turin — Apulia, Sicily and Tuscany) who have been employed by the AMIF project and participated in the national network of forced return monitors.

The monitoring of forced returns is undoubtedly one of the most engaging and challenging activities in the panorama of the National Guarantor's functions, requiring high standards of professionalism, preparation and conduct.

In this sense, the National Guarantor's Board is convinced that these Guidelines can represent in the upcoming years a solid and practical point of reference for all Personnel employed in such delicate field.

Enjoy your reading and keep up with the good work!

The Board of the National Guarantor for the Rights of Persons Deprived of Liberty

Mauro Palma, Daniela de Robert, Emilia Rossi

Introduction

The "Guidelines for the monitoring of forced returns" have been drafted in the framework of the "Implementation of a monitoring system of forced returns" project, aimed at strengthening the national capacity to enforce an effective system for monitoring return operations, according to the provision of the Article 8, para. 6 of the Directive 2008/115/EC (Return Directive). The project, financed in the context of the measures provided for by the Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) 2014/2020 of the Ministry of the Interior, is entrusted to the responsibility of the National Guarantor for the Rights of Persons Detained or Deprived of Liberty (GNPL), who is the beneficiary. The guidelines are one of the outputs of the project and are specifically aimed at providing a working tool for all those engaged in monitoring activities of forced return operations.

The Guidelines are divided into three chapters dedicated, respectively, to forced returns in general, to the related monitoring activity and to the situations examined, which the monitors, or the people acting as observers, appointed by the National Guarantor to take part in operations, are required to pay special attention to. This last chapter is divided into several sections that examine in-depth the following topics: prohibited returns, safeguarding the returnees' health conditions, the use of coercive measures, the information given to third-country nationals on their repatriation, the material conditions during return operations, the rules regarding security checks and, finally, the protection of the returnees' personal belongings . With reference to each topic, clarifications are provided about the monitors' tasks. The issue of administrative detention of third-country nationals is not the subject of a specific discussion in these Guidelines (the issue is treated marginally in the section dedicated to the pre-return phase). For a specific discussion of the issue, we refer to the volume *Norme e normalità. Standard per la privazione della libertà delle persone migranti* (Norms and Normativity. Standards for the deprivation of liberty of migrants), published by the GNPL in 2019.

The Guidelines were drafted starting from the materials prepared by the staff and experts of the GNPL, between 2017 and 2019, as part of the training activities carried out during the course of the aforementioned project. The *Training Manual Forced Return Monitoring - Comprehensive Training for Forced Return Monitors* — published in 2015 — with the contribution of the European Union, by the International Centre for Migration Policy Development (FREM Manual) was also taken into account.

ABBREVIATIONS

CARA Reception Centre for Asylum Seekers
CDA Reception Centre
ECHR European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms
CIE Identification and Expulsion Centre
ECtHR European Court of Human Rights
CPR Immigration Removal Centres
CPSA Centres for First Aid and Reception
CPT European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
CRO Collecting Return Operation
DEPA DEParture Accompanied (when a third-country national is escorted by authorised personnel during the removal)
DEPU DEParture Unaccompanied (when a third-country national is not escorted during the removal)
AMIF Asylum, Migration and Integration Fund
FRONTEX European Border and Coast Guard Agency
GNPL National Guarantor for the Rights of Persons Detained or Deprived of Liberty
ICAO International Civil Aviation Organization
INAD Inadmissible
MSNA Unaccompanied Migrant Minor
NFRO or NRO National Forced Return Operation
NPM National Preventive Mechanism
OMS Organising Member State
OPCAT Optional Protocol to the Convention against Torture
PMS Participating Member State

For the expressions used in the context of forced return operations, please refer to the latest version (May 2018) of the glossary published by the European Migration Network (EMN) with the title "Asylum and migration. Glossary 6.0", available at the following link: http://www.emnitalyncp.it/glossario/

Chapter 1
Forced returns

1.1. What is a forced return?

For the purposes of these Guidelines, forced return means the compulsory return of an individual to their country of origin, transit or third country (i.e. country of return). In general, the expression indicates any action that has the effect of returning an individual to a State (including expulsion, border rejection and extra-territorial interception).

1.2 How are forced returns regulated?

International law

International law recognizes the freedom of States not to admit **third-country nationals** on their territory and not to allow them to stay if they are already present on the national territory. This freedom is considered an attribute of State sovereignty and is, in the past as today, the object of a rule of general international law. The forced return of third-country nationals is therefore, normally, an internationally lawful action.



Focus

The voluntary removal from the territory of a State of **citizens** is on the contrary prohibited by international law. Article 13, para. 2 of the Universal Declaration of Human Rights establishes "the right of everyone to leave any country, including his own, and to return to his country."

The freedom not to admit third-country nationals on the territory of a State, together with that of not allowing them to stay if they are already present on the territory of a State, is not, however, absolute. There are some **limitations and exceptions**, and this right shall be exercised in compliance with the provisions provided (see below, Chapter 3).

European Union

Return Directive

Forced return within the European Union is regulated by Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 (Return Directive), which lays down "common standards and procedures to be applied in Member States for returning illegally staying third-country nationals."

The so-called Return Directive, which entered into force in 2010, aims to harmonize the efforts of EU Member States (and associated states) in the management of returns. It establishes rules on return measures and removal from the territory, use of coercive measures, detention before repatriation and re-entry bans. The directive also indicates the rights which illegally staying third-country nationals are entitled to, which can be enforced before a national justice. The directive contains rules which shall be considered applicable even in the absence of state implementing rules.

Among the key facets of the Directive:

- the obligation to provide for a fair and transparent procedure regarding the return of illegally staying third-country nationals;
- the obligation to return illegally staying third-country nationals or, alternatively, to recognize them a legal status, avoiding situations of uncertainty (so-called "legal limbo");
- the promotion of voluntary returns through the granting of a period in which illegally staying third-country nationals can voluntarily leave the territory;
- the provision of a series of fundamental rights of people regularly present in the territory pending their removal, including access to basic health care services and to children's education;
- the provision of a series of limitations to the use of coercive measures on the occasion of the expulsion of people and the guarantee that these means are not used disproportionately.

Decision on joint flights

EU law also regulates forced return operations with the Council Decision 2004/573/EC, concerning the organization of joint return flights of persons illegally staying in two or more EU Member States. An Annex to this decision contains measures relating to the safety of the operation, the health of returnees, the conduct of the escort officers and the use of coercive measures.

The decision on joint flights, which predates the Return Directive, is referred to by the latter in Article 8, para. 5, which establishes that "In carrying out removals by air, Member States shall take into account the Common Guidelines on security provisions for joint removals by air annexed to Decision 2004/573/EC". As a result of this reference the Decision, including its Annex, must be considered binding and – as indicated in the Return Handbook edited by the Commission to ensure uniformity in the implementation of the rules and procedures (for the latest version, see Recommendation (EU) 2017/2338 of 16 November 2017) – applicable to all forced return operations from the territory of a EU Member State (also to domestic flights and not only to joint return flights).

Frontex

Frontex ("European Border and Coast Guard Agency") was established in 2004 with the main task of assisting EU Member States (and Schengen countries), in particular those subject to strong migratory pressure, in managing the external borders of the Schengen area. Among the various tasks carried out by Frontex is that of coordinating joint return operations (see below).

At the end of 2019, Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 entered into force, which contains a new regulation of the Agency.

Italian law

The overall regulation on entry, stay and removal of third-country nationals from the Italian territory is provided for in the Legislative Decree No. 286 of 25 July 1998 (Consolidated Act of Provisions concerning immigration and the condition of third-country nationals).

The Return Directive which, as specified, contains rules applicable also in the absence of national implementing rules, was transposed into the Italian law by Decree-Law No. 89 of 23 June 2011 (converted with amendments into Law No. 129 of 2 August 2011), which provides, among other things, for a series of amendments and additions to the Consolidated Act on Immigration.

The latter, like international standards and European Union standards, specifies the cases in which the expulsion of third-country nationals is not allowed and provides rules relating to the procedures for carrying out forced returns (see Chapter 3 below).

1.3 Who is subject to forced return?

A forced return order can be issued to third-country nationals who have been refused entry at the border (so-called deferred rejection issued to third-country nationals who entered the territory of the State eluding border controls and were stopped immediately after or when admitted for being in need of public aid) or who are recipients of an expulsion order, issued, for example, by the Prefect following the loss or non-renewal of the residence permit, the rejection of asylum application or conviction for certain crimes.

Forced return is ordered by the local police authority (Questore) and this method constitutes the general rule with regard to the execution of the expulsion.

For both expulsion and deferred rejection, forced return is subject to prior control by the judicial authority. Not all people illegally staying on the national territory are subject to forced return. Forced return can be issued

only in the absence of the conditions envisaged by the principle of non-refoulement – listed below (see below, Chapter 3).

According to the rules of the International Civil Aviation Organization (ICAO), "inadmissible" persons are "passengers who are or will be refused admission to a country by its authorities" (INAD), as well as deportees who are "formally ordered by the authorities of a state to leave that country" who may either "depart unaccompanied" (DEPU) or "depart accompanied" (DEPA). Forced return operations — subject to monitoring pursuant to the Return Directive — apply only to the latters.



Focus

EXECUTION OF EXPULSION ORDERS WITH FORCIBLE ACCOMPANIMENT TO THE BORDER

The Questore (that is the local police authority) orders the execution of the expulsion order through a forced return operation in the following cases:

1) ministerial expulsion for "reasons of public order or State security" (Article 13, para. 1 Consolidated Act on Immigration) or for "reasons of preventing terrorist activities" (Article 3, para. 1, Decree-Law 144/2005),
2) when there is risk of absconding (Article 13, para. 4 bis, Consolidated Act on Immigration),
3) when the application for a residence permit has been rejected as manifestly unfounded or fraudulent,
4) when a third-country national has violated the deadline for voluntary departure without a valid justification, or one of the measures related to it (e.g. handing in passport to the police, obligation to stay in a specified residence, obligation to appear at the offices of the public security force) or related to detention in a CPR,
5) in the event of judicial expulsion (expulsion as a security measure, Article 15 of the Consolidated Act on Immigration, and expulsion by way of substitute sanction or alternative to detention, Article 16 of the Consolidated Act on Immigration) and when the expulsion has been ordered as a criminal sanction or as

a consequence of a criminal sanction,
6) when the third-country national has not asked to be granted voluntary departure.

1.4 When does a forced return take place?

Following the identification of a third-country national illegally present on the territory and the consequent adoption of an expulsion order, the State authorities can set a deadline (the Return Directive provides for between 7 and 30 days, but under certain conditions the deadline can be extended) within which the person is required to voluntarily leave the territory of the State. Voluntary removal from the territory should, normally, be preferred to forced return.

Generally, if the third-country national does not respect the order to leave the territory, the procedure for implementing a forced return will be carried out. The latter is not ruled by the Return Directive: when and how the forced return operation regulated by domestic law and therefore vary from State to State. However times and modalities, in particular in the case of administrative detention in view of repatriation, and procedures for carrying out forced return operations, must comply with international standards and European norms, which are discussed further below (see Chapter 3).

The regulation of the phases preceding a forced return operation, that is the physical removal from the territory, is provided for in the aforementioned Consolidated Act on Immigration, Article 14, which provides for the possibility of immediately carrying out forced repatriation or, in certain cases, of depriving third-country nationals of their personal liberty in the period of time necessary for preparation and organization (in any case not exceeding 180 days).

According to the Italian law, detention should constitute a last resort, as the Public Administration shall ordinarily prefer less invasive forms of limitation of liberty, such as the restitution of one's own passport to the police or the obligation to stay in a specific residence.

In any case, the Consolidated Act on Immigration provides for the obligation to subject repatriation to judicial review before it is carried out (Article 13), also guaranteeing the third-country national certain fundamental rights, such as, for example in the course of the latter, the right to understand the whole procedure and the right to legal assistance, whether of choice or at state expense.

1.5 How does a forced return operation take place?

Forced return operations can take place by sea, by land (train or bus) or by air carrier. These Guidelines refer only to forced return operations conducted by air. Many of the indications, however, have general validity and can therefore be equally applied to forced returns by sea or by land (which, however, may require different or additional specific indications).

National operations

Returns by air carrier can be organized by a single State. In this case, it will be the task of the authorities to obtain the agreement and cooperation from the forced return country of destination, organize the escort service and the possible participation of other staff (doctors and/or nurses, interpreters and/or cultural mediators), and provide for the potential presence of monitors. The authorities of the State of departure are responsible for ascertaining the conditions that allow for repatriation, including medical conditions (verifying that the persons to be repatriated are *fit to travel*).

Returns by air carrier by a single State can take place using regular scheduled flights. This method is chosen in the case of a single-returnee operation or when the number of returnees is in any case limited. In Italy ,the competent Police Headquarters are responsible for this type of operation (they identify the carrier, purchase travel documents, carry out risk assessment, etc.). The competent Police Headquarters request the escort service composed of at least two officers (of which one of the same sex as the returnee) to the Central Directorate of Immigration and the Border Police

of the Ministry of the Interior. A notification is provided to the airlines concerned.

When the number of people to be repatriated is higher and agreements with the country of return allow it, forced return takes place with special flights (charter flights).

In Italy, the Central Directorate of Immigration and the Border Police of the Ministry of the Interior organise operations via charter flights. It organizes and coordinates the escort, the participation of police medical and nursing staff, obtains the consent of the State of destination and of any transit countries and maintains relations, also of a logistical-organizational type, with the monitoring body if the latter, based on the information previously received (the monitoring body is always informed of a return flight), decides to monitor the operation.

Joint operations coordinated by Frontex

A forced return operation by charter can be carried out by a single State (*National Forced Return Operation - NFRO or NRO*), or jointly with other States (*Joint Return Operation - JRO*). A joint return operation takes place when third-country nationals from multiple EU member States (or associated States) are repatriated by the same carrier. Similar operations are specifically regulated by the Council Decision No. 573 of April 29, 2004 (see above, Chapter 1). Joint flights are organized by one Member State (*Organizing Member State - OMS*) with other States participating in the operation (*Participating Member State - PMS*).

The role of the OMS is to prepare and manage the operation by ensuring the presence of adequate staff. The OMS obtains consent from the country of destination and defines the operating procedures in agreement with the participating Member States; also, it chooses the air carrier and provides medical and nursing staff and any interpreters and/or cultural mediators. The escort officers, on the other hand, are provided by all participating States. The OMS escort chief is placed in charge of the operation.

Returnees from the various participating countries reach, together with their respective escorts, a hub located on the OMS territory. The departure countries are responsible for the preliminary operations (acquisition of

travel documents, assessment of fit health conditions for the flight, etc.) and are required to provide the OMS with information on any risks/critical issues.

At present, joint forced return operations are carried out with the support of Frontex; in this case the Code of Conduct adopted by the Agency in 2013 applies to all participants. An OMS informs Frontex of the intention to organize a joint forced return operation and Frontex coordinates requests for participation from other States. A Frontex coordinator participates in the operation and ensures the operation compliance with the provisions of the Code of Conduct. In May 2016, Frontex published the Guide for Joint Return Operations by Air coordinated by Frontex. The Guide was drafted, in accordance with Article 2 of the Code of Conduct, with the aim of simplifying and providing common rules for the organization of these operations at European level.

Collecting return operations with the participation of the destination country

Finally, the method for conducting forced return operations called *Collecting Return Operation (CRO)* needs mentioning. In this case, the air carrier and escort officers are provided by the country of destination (escort officers generally receive training from Frontex for the implementation of CROs). The rules applicable to forced return operations conducted by EU Member States (including, for example, those relating to the use of coercive measures) shall be respected. At least one representative from one of the EU states of departure and a European monitor are present during the flight.



Focus

The European Pool of Monitors

The European Pool of Monitors was established on the basis of Article 29 of EU Regulation 1624 of 2016 relating to the European Border and Coast Guard Agency which provides for the establishment of a pool of forced return observers. "European observers" can be requested by a Member State that does not have a national monitor for a

specific return operation. The European pool of monitors receives specific training for this task pursuant to Article 36 of the same Regulation. These monitors, however, as required by the regulation, already carry out monitoring of forced return operations pursuant to Article 8, para. 6 of Directive 2008/115/EC.

1.6 What are the phases of a forced return operation?

Forced return operations are divided into phases, which chronologically mark the various steps of the removal procedure.

This organization, adopted at European level, is useful for identifying the legal framework, the activities carried out, the actors and their responsibilities, the rights and guarantees of third-country nationals that shall be respected at all times of the procedure.

I - Detention phase

According to the Return Directive, the third-country national to be repatriated can be detained before the operation for a period of time with a maximum term that is established by the Member State's legislations and in any case not exceeding six months, exceptionally extendable up to 18 months.

Article 14 of the Italian Consolidated Act on Immigration establishes that, in general, if it is not possible to enforce the expulsion or rejection order immediately, in certain cases and for the sole purpose of organizing the flight and ascertaining the returnee's identity, the third-country national subjected to a forced return operation can be detained in a dedicated centre for a maximum of 180 days (term reduced to 45 days in the event the third-country national has already been detained in detention facilities for a period equal to 180 days).

If there is no availability of places in the dedicated Centres and the Giudice di Pace (Justice of the Peace) provides authorization, the expelled

third-country national, recipient of an order by which he or she is to be escorted to the border by public security forces, can be temporarily held in *different structures* (from the dedicated Centres) *eligible depending on the availability of the Public Security Authority*, *until the execution of the removal order and in any case no later than forty-eight hours after the validation hearing, in suitable premises at the border office concerned*.

The law provides for a general ban on detaining people in health conditions, which might prevent them from entering a detention centre and staying in the facility, regardless of their status of recipients of an order of expulsion from the Italian territory (Article 3 Reg. CIE 2014, Article 7 Legislative Decree 142/15).

The possible detention phase that precedes the starting of the forced return operation is not covered by the obligation to monitor pursuant to Article 8, para. 6 of the Return Directive. Nonetheless, the places of deprivation of liberty of third-country nationals in the context of forced return operations are monitored by the GNPL in its capacity as National Prevention Mechanism (NPM) pursuant to the Optional Protocol to the Convention against Torture (OPCAT), and in line with its national mandate.

On the basis of the monitoring system established by the GNPL, detention is therefore an integral part of the forced return operation and can also be monitored by means of an examination – also *ex post* – of the documents contained in the personal file of the third-country national subject to the return procedure.

II - Pre-return phase

This phase begins approximately 24 hours before the departure from the place where the third-country national undergoing a repatriation is held. It includes the activities carried out in the hours prior to departure and the transfer of the returnee to the airport/port/land station of the chosen carrier or, when necessary, to a neighbouring 'support' detention facility.

In this phase, the communication of the beginning of the operation to the interested party is of particular importance, in particular with regard to timing, content, mode and professionalism demonstrated for this purpose.

At this moment of the operational sequence, another aspect of funda-

mental importance is the handover of the personal belongings withdrawn from the returnee at the time of their entry into the detention facility.



In short…
PRE-RETURN PHASE

Structures where forced return operations start
Immigration Removal Centres
Suitable structures of the Public Security Authority
Suitable premises at the border offices
Prison establishments
Residences for the execution of security measures

The interlocutors
Police Headquarters Immigration Office
Directors and staff of the detention facility (Police and managing body)
Escort officers in charge of the transfer
Medical staff

III - Pre-departure phase

This phase can begin at the place of temporary detention or at the carrier's departure station and lasts until boarding the means of transport used for repatriation.

For what concerns procedures in the Italian context, this phase generally coincides with taking charge of the returnees by the escort officers in charge of carrying out the international transfer.

During this phase, the following activities are carried out: 1) briefing of the escort officers 2) preventive security checks carried out on the returnees and their baggage by international escort 3) the labelling of the baggage to be put in the hold, 4) consular hearings (if any).



In short…
PRE-DEPARTURE PHASE

Structures concerned
The waiting rooms at the temporary detention centre
The premises and parking areas at the airport/port/departure station of the carrier

The interlocutors
Escort officers in charge of the transfer
Chief and international escort in charge of the transfer
Managers and staff of the temporary detention facility (Police and managing body)
Medical staff

IV - Travel phase

This phase begins with the returnee(s) boarding completed on the chosen carrier, it lasts for the duration of the journey by plane or by land/sea and ends with the arrival in the country of destination (it includes possible stop-overs in a third country).

In the event of transfer by air, pursuant to the provisions of international law (in particular the Tokyo Convention of 14 September 1963), from the moment the aircraft doors are closed and until they are opened, the on-board security officer is the commander.

As indicated in various documents of the International Civil Aviation Organization, however, in case of presence on board of people to be repatriated, the commander refers to the assessments of the Chief of the escort for what concerns the need to use restraint measures.

V - Arrival phase

This phase begins with the arrival in the country of destination and continues until the moment of handover of the returnees to the authorities of this country.

According to the provisions of Decision 573/2004, the handover of returnees should take place outside the aircraft (at the exit of the walkway or in special rooms inside the airport, as deemed more appropriate).

The 2016 Guide for joint return flights coordinated by Frontex provides specific rules also for the **Return Flight Phase** in case of returnees that have been rejected by the Authorities of the country of destination. These rules also state the principle according to which during the return flight a debriefing is called with the participation of the Chief of escort, monitors, observers and Frontex representatives if they are present).

VI- Post-return phase

This phase follows the handover of returnees to the authorities of the country of destination. This phase also, like that of detention, is not covered by the obligation to monitor pursuant to Article 8, para. 6 of the Return Directive. However, the possibility of establishing forms of collaboration, in particular through the exchange of information on returnees, with other monitoring bodies in the countries of arrival is viewed favourably by the GNPL. In fact, the GNPL is working to establish agreements with its counterparts in countries of destination in order to promote monitoring and ensure the respect of fundamental rights in the period immediately following the handover to the local authorities.

1.7 What is the role of escorts in forced return operations?

Escorts consistof police officers responsible for accompanying third-country nationals subjected to a forced return order. They enforce the decisions of the competent State bodies. Their task is to ensure that the forced return operation takes place safely and in compliance with the applicable rules. The escort officers are required to apply the security measures necessary for an easy implementation of the operation and to ensure that

the returnees do not cause harm to themselves or to others. In doing so, officers are required to fully respect, at all times, the rights of third-country nationals to be returned.

The main tasks of escorts include the following:

– To execute the forced return operation in compliance with the provisions of the applicable rules;
– To guarantee the safety of all people involved in the operation and the possible use of force as a last resort and proportionate to the situation;
– To communicate to returnees the information relating to the forced return operation;
– To perform risks assessment of the forced return operation;
– To implement the control plan during the flight;
– To hand over the returnees to the competent authorities of the country of destination.



In short…

Use of force and coercive measures

During the operation, if circumstances require it and the conditions established by law exist, on the basis of an in-depth and individual risk assessment, the escort may decide to apply force and coercive measures to the returnee.
In Italy, they are limited to velcro strap handcuffs, (fabric bands covered with velcro) used for the immobilization of the wrists, and, in special cases, to the *French bodycuff*, (a belt with accessories that allows gradual control of the lower and upper limbs).

Communication and information

Also in order to prevent situations of tension that could determine the use of force, the escort officers provide clear and exhaustive information to the returnees they have in charge. Information about each phase and aspect of the operation (including transfers and stopovers of the journey), the security checks both of the person and their personal belongings, the possible use of coercive measures

and, following the Frontex Code of Conduct, the possibility of filing a complaint for mistreatment experienced during the operation.

Checking baggage and personal belongings
The persons to be repatriated and their baggage are subject to a meticulous verification before boarding. Any object considered dangerous or that could be used, also improperly, to commit acts of violence or self-harm or harm to third parties, must be loaded in the hold. According to the operational protocols of the State Police, money and valuable personal belongings (cell phones, precious objects, etc.) are collected in individual envelopes in the cabin and are to be returned to their owners immediately after arriving at destination.

Security check related to the use of lavatories
A preventive check of the lavatories to be used shall be carried out. The escorts are required to carry out a careful check also during the returnee's use of them, while respecting their privacy.

The number of escort officers varies according to the number of returnees and the risk assessment, generally the minimum is two police officers for each returnee. In the event that there are women among the returnees, the presence of female officers in the escort is required.

Before the beginning of the operation, the escort chief or his delegate will provide returnees with information on the operation, on the destination and duration of the journey and on any stopovers.

In joint operations, the person responsible for the whole operation is the chief escort of the organizing state (WHO). Each of the participating states has its own escort chief who maintains contact with the person in charge of the whole operation. At the end of both national and joint operations, each chief escort is required to provide a written report that details any accidents as well as the use of coercive measures.

There is no single European system for selecting and training escort officers. Typically, escort officers have received standard police officer training sessions and a specialised training for escorts in forced return operations. It is advisable that the escort officers have at least received training relating to the use of force and coercive measures, de-escalation techniques, emergency procedures and first aid.

1.8. Additional professional figures

Medical staff

In every phase of a return operation carried out with charter flights, health care assistance is guaranteed by the presence of a health care professional and a nurse.

Upon notification from the Police Headquarters that has ordered the removal of the third-country national, a medical escort can also be provided in the case of repatriation on scheduled flight.

The medical staff employed in the operation receives the medical records of the returnees in advance and is informed of any health problem which requires special medical care.

In Italy, health care in forced return operations is provided by State police medical staff.

Professional figures for linguistic and psychological support

With a view to guaranteeing the right of returnees to understand and express themselves, Decision 573/2004 / EC also provides for the presence of linguistic mediators.

Furthermore, some States integrate the escort with professional figures capable of offering socio-psychological support and trained to manage any crises and critical situations.

In Italy, such professional figures are not foreseen.

Chapter 2
Forced return monitoring

2.1 The obligation to have in place an effective system for monitoring forced returns

Article 8, para. 6 of the Return Directive establishes that "Member States must provide for an effective monitoring system for forced returns".

The ways in which EU Member States have chosen to implement this obligation are different. In some, the task has been entrusted to independent bodies such as the National Preventive Mechanisms (NPM) or the *Ombudspersons*. In others, the task has been assigned to offices or non-independent structures that report to the executive.

While the rule is limited to establishing that the forced return monitoring mechanism shall be "effective", it must be intended in the sense that this mechanism should be able, as well as efficient, to ensure respect for the human rights of returnees, referred to in the Return Directive itself. In this sense, the mechanisms in question, as long as they are independent, are among the means of guaranteeing human rights that various international human rights Conventions explicitly or implicitly require to be adopted and implemented.

Among the Conventions that specifically provide for the existence and effective functioning of means of guaranteeing human rights, OPCAT (Optional Protocol to the Convention against Torture) should be mentioned, which, in addition to establishing an international body for the prevention of torture (the SPT - Subcommittee on prevention of torture), requires States to establish as many National Preventive Mechanisms, with the task of monitoring the respect for the rights of persons detained or deprived of

liberty. The Italian NPM is the GNPL, which has also been entrusted with the additional task of monitoring forced return operations in accordance with the provisions of the Return Directive.

2.2 The assignment of the monitoring of forced returns to the GNPL

The National Guarantor of the Rights of Persons Detained or Deprived of Personal Liberty (GNPL) is a collegial authority with three members, appointed by decree of the President of the Republic after deliberation by the Council of Ministers and following consultation with the relevant Parliamentary Commissions. The body was established by Decree-Law No. 146/2013, converted by Law No. 10 of 21 February 2014, which became operational in March 2016, following the appointment of the Board and the establishment of the Office.

The regulatory framework in which it operates is the result of a plurality of sources. First of all, its competences are defined by the aforementioned founding act. This also confers on GNPL the task of visiting the structures dedicated to the administrative detention of third-country nationals provided for in Article 14 of the Consolidated Act on Immigration, contained in Legislative Decree No. 286 of 25 July 1998, (currently *Immigration Removal Centres*). The role and powers of the GNPL in these centres were also confirmed in the Decree-Law No.13 of 17 February 2017 which extended the number of facilities for the detention of people to be repatriated. The subsequent Decree-Law No.113 of 4 October 2018 converted with amendments by Law No.132 of 1 December 2018 has therefore established the competence of the GNPL also with regard to the premises referred to in article 6, paragraph 3-bis, first sentence, of the Legislative Decree No.142 of 18 August 2015, also known as hotspots and first reception government centres.

The second source that defines the responsibilities of the GNPL is the Op-

tional Protocol to the UN Convention against Torture (OPCAT), ratified by Italy on 3 April 2013, having Italy communicated to the United Nations, through diplomatic channels, on 25 April 2014, that its NPM is the GNPL. According to the OPCAT, each State is required to have an independent mechanism for controlling the situations of deprivation of liberty, both *de jure* and *de facto*. NPMs shall have access to all places of deprivation of liberty, meaning by deprivation of liberty any form of detention or imprisonment or the placement of a person in a public or private custodial setting which that person is not permitted to leave at will by order of any judicial, administrative or other authority. This provision includes the administrative detention of third-country nationals in Removal Centres or in any other place that third-country nationals are not allowed to leave at will.

The third source that establishes the responsibilities of the GNPL is the Return Directive. In 2014, the European Union opened an infringement procedure against Italy (2014/2235), for incorrect transposition of the Directive in question, with particular reference to the failure to implement a system for monitoring forced returns in accordance with Article 8, para. 6 of the Directive. Since in the meantime the GNPL had been established, the latter was entrusted with the task of implementing the system in question, considering it had, according to its founding act, the structural and functional characteristics required to carry out this role. After verifying that a monitoring body which was both independent and possessing adequate operational capabilities had been designated, the European Commission ended the infringement procedure against Italy in July 2017.

2.3. GNPL monitoring of forced returns

To start monitoring forced returns it was necessary for the GNPL to carry out a preliminary drafting of guidelines for the operations and form a team of monitors possessing the adequate skills.

As regards the monitoring activity, the GNPL first identifies a sample of operations to be monitored. This requires collaboration with the competent

Administration (the Central Directorate for Immigration and Border Police of the State Police) which, on a daily basis, shares the information concerning the forced return operations organized on the territory with the national GNPL. The GNPL (generally) sends two of its own officers trained as monitors to observe the operation. The notification to the people in charge at the State Police Department of the participation of monitors takes place only in the hours immediately preceding the operation itself and for strictly organizational reasons, or to ensure that there is room on board the carrier.

During the monitoring activities, the monitor has full access to the premises, documentation and people involved in the return operations, be they migrants who are about to be repatriated or escort officers.

Monitors observe all phases of the operation: from security checks to the preparation of personal belongings, from consular hearings – when they are scheduled to take place on the same day of the operation – to the distribution of meals and drinks. They monitor communications that take place between returnees and operating officers and pay particular attention to the use of force and means of restraint. The observation activity takes place on the basis of a specific checklist which, in line with European and international standards, identifies the areas deserving special attention (see below, Chapter 3), the most important structural and procedural aspects and the information that must be acquired to be able to assess whether the fundamental rights of people subjected to forced return are guaranteed.

The GNPL sends reports on its monitoring activity to the responsible authority. The reports may contain observations concerning several forced return operations. In any case, after being kept confidential for a period of time, reports are published on the GNPL's website together with any response from the Administration.

Since April 2017, the work of the GNPL as a monitoring body of forced returns has received the support of additional financial resources made available by the Asylum, Migration and Integration Fund 2014/2020 of the Ministry of the Interior through the project "Implementation of a forced return monitoring system". This project, in addition to allowing the

strengthening of monitoring activities through the recruitment of experts who work with the GNPL's staff, has made it possible to build a national monitoring network with the participation of some regional Guarantors. Bilateral agreements have been signed with these Guarantors which, moreover, on the initiative of the regional Guarantors, are extendable to the local Guarantors.

In 2016, the GNPL also joined the European Pool of Monitors set up by Frontex with four representatives who, in this capacity, participate in the monitoring of operations organized by other European countries.

2.4 The role of monitors in forced return operations

The task of the monitors of forced return operations is to verify that the operation is conducted in a humane way that is respectful of the rights of the person to be returned, according to what is established by national laws and the European and international standards. The task of monitors is to observe, take notes, draw up reports and make recommendations. Their role shall be carried out independently from the authority that implements the forced return operation.

The main tasks of the monitor are the following:

– To assess whether returnees are treated humanely and in a manner that is respectful of their rights and, in particular, assess whether the use of force or coercive measures, when adopted, is carried out in the circumstances and ways provided for by legislation, fully complying with the criteria of necessity and proportionality (see below, Chapter 3);
– To observe and record the way the operation is performed, any specific episodes and any fact deemed relevant;
– To be present in all the places where the different phases of the return operation take place (not only in the airplane, but also in the waiting rooms, during security checks, etc.) without hindering the effectiveness or compromising the safety of the operation;
– To draft and deliver a detailed report.

In carrying out these tasks, the monitor, in addition to being always polite with all the people involved in the operation, will have an impartial and non-discriminatory conduct and approach and will take note of all relevant information with the same attentiveness.

The information collected in the course of the monitoring activity is sensitive and the monitor must guarantee its confidentiality: it must be referred only to the persons meant to receive it according to the applicable rules.

The monitor is required to carry out the tasks for which he or she has been adequately and professionally trained. He/she shall know the framework of rules within which the activity takes place and the relevant guidelines and, finally, be in physical, mental and emotional conditions fully adequate to the task to be performed.

The monitor who observes irregularities in the execution of the forced return operation will immediately, or as soon as possible, inform the escort leader. In no case shall the monitor interfere in the management of the operation by the escort officers.

In the case of joint operations, if a returnee expresses his or her will to lodge a complaint regarding the treatment received, the circumstance shall be reported to the escort leader who is obliged to inform the returnee of the modalities for filing a complaint (Article 111 of the Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019). The task of the monitor is to take careful note of and report any irregularities in the procedure.



A good monitor:
Is a good listener
Pays proper attention to details
Maintains concentration for prolonged periods of time
Keeps calm in tense situations
Does not interfere in carrying out the operation
Is capable of emotional detachment
Is objective and impartial
Knows...
Rules and procedures
Rights and duties of the people involved

Allowed means of restraint
Flight information
Brings with him/her...
Operation documentation (operational telegram, list of returnees and any other documents received)
Valid passport
Visa (if required)
Vaccination certificates (if required)
Notebook and pen
Identification vest
Spare clothes
Watch

2.5 The monitor's forced return reporting

When processing a report, the monitor shall follow these general principles:

Accuracy

Facts should be reported in detail and objectively, providing the different versions if any, distinguishing facts from opinions and evaluations, highlighting any contradictions and gaps due to failure to access the relevant information.

Confidentiality

The information collected during the monitoring activity shall be made available only to those authorized to view it.

Impartiality and non-discrimination

It is important that the report does not express points of view influenced by personal opinions or conditioned by private situations. The reports provided shall not be in any way influenced by prejudices or discriminatory attitudes based on gender, nationality, religion or any other condition. As regards its content, the monitor's report shall first provide information on the number and characteristics of returnees. It shall also provide detailed information on any accidents that may have occurred during the operation, on the use of coercive measures, if any, and on the reasons that led to their use, on any complaints of mistreatment suffered during the operation, and on any practice that may have resulted useful or positive. Experienced monitors will also be able to identify and report on recurring practices. It is important to distinguish first-hand information from that reported by other people.

The GNPL has developed a detailed checklist for monitors of forced return operations, of which they are encouraged to make constant use while observing, taking notes, and drafting the report.

Chapter 3
Main areas of concern in monitoring forced return operations

3.1. Prohibition of returns

The right of States not to admit third-country nationals on their territory, together with their right not to allow third-country nationals already present on the State territory to remain, as clarified, is not absolute and exceptions apply. According to international standards, EU regulations and domestic laws, the following categories of people are not subjected to return.

I - Refugees and asylum seekers

Based on Article 33, para. 1 of the Convention Relating to the Status of Refugees of 1951:

"No Contracting State shall expel or return ("refouler") a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion".

The principle of non-refoulement, a corollary of Article 14 of the Universal Declaration of Human Rights, according to which "Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution" applies to persons with a recognized refugee status but also to asylum seekers, persons who have applied for asylum and are awaiting a final decision. Evidence of the threat to freedom or security may also be based on credible information relating to the general situation of the country of destination.

In any case, the competent authorities of the territorial State are responsible for assessing the validity of the assumptions on which the application is based. Furthermore, based on Article 33, para. 2 of the Geneva Convention, the provision of the first paragraph cannot be invoked by a refugee "whom there are reasonable grounds for regarding as a danger to the security of the country in which he is, or who, having been convicted by a final judgment of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that country".

Article 19, para. 1, of the Consolidated Act on Immigration, entitled "Prohibitions of expulsion and refoulement. Provisions relating to vulnerable categories", establishes, in line with the provisions of the 1951 Geneva Convention, that:

"In no case can expulsion or rejection be ordered to a destination State in which the third-country national may be subject to persecution for reasons of race, sex, language, citizenship, religion, political opinions, personal or social conditions, who may risk, in other words, being sent back to another State where he is not protected from persecution".

II - Persons at risk of being subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment in the State of destination

The principle of non-refoulement of refugees and asylum seekers also entails the prohibition of forced return of any person who may risk being subjected to torture in the country of destination.

Article 3, para. 1 of the United Nations Convention against Torture, states that "No State Party shall expel, return ("refouler") or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture".

A similar obligation, but also extended to "inhuman or degrading treatment or punishment", was established by the European Court of Human Rights in application of Article 3 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which establishes that "No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment".

The obligation not to issue an order of forced return to people who are at risk of being subjected to torture or inhuman or degrading treatment or punishment, unlike the obligation under Article 33 of the Geneva Convention, does not provide for exceptions. The absoluteness of the right not to suffer torture implies that the principle of non-refoulement, where it is aimed at preventing torture or inhuman or degrading treatment or punishment, cannot be "balanced" against other State interests.

Article 19 of the Consolidated Act on Immigration was integrated, as a result of Law No.110 of 14 July 2017 ("Introduction of the crime of torture in the Italian legal system"), with a specific provision, referred to in para. 1.1, on the basis of which:

"The rejection or expulsion or extradition of a person to a State is not allowed if there are serious reasons to believe that he/she risks being subjected to torture. The assessment of these reasons also takes into account the existence, in that State, of systematic and serious violations of human rights".



Focus

International protection

Following the request for asylum, **international protection** or **special protection** may be recognized in administrative or judicial terms. The two forms of international protection are the **status of refugee** and **subsidiary protection**, which effectively protect the rights of third-country nationals not to return to their country of origin for fear of suffering persecution or of being subjected to serious harm (risk of torture or death from an ongoing conflict, etc.). The third-country national is recognized the right to remain in Italy for as long as necessary, with full access to economic and social rights and with the possibility, under certain conditions, to retain the right to remain on the national territory even if the risks related to return to the country of origin cease.



Focus

Additional forms of protection

Special protection constitutes a reduced form of protection which is recognized when a third-country national, in the event of returning to his country of origin, is subjected to the risk of persecution or of torture but does not want or cannot access a form of international protection (for example because of crimes committed). Special protection ensures reduced and transitory protection, and was introduced by Legislative Decree 113/18 to replace humanitarian protection, which complemented international protection, allowing protection to a wider range of third-country nationals in critical conditions or already in the process of interacting productively with the national territory.

Finally, there are other forms of protection for third-country nationals who are in particular critical conditions, which allow – under certain conditions and with varying duration – to issue: a **permit for special cases**, for victims of violence or serious exploitation, for victims of domestic violence, for victims of particular labour exploitation and for minors or young adults involved in criminality; a **residence permit for natural calamity** in the event of a temporary and exceptional calamity taking place in the country of origin; a **permit for medical treatment** for those who present particularly serious health conditions; a **residence permit for acts of particular civil value** in cases of particularly worthy actions.



The GNPL recommends…

… To verify updates of the legal status of returnees who have submitted an asylum request, also immediately before departure, in order to ascertain that the rejection of the application is actually definitive or that the request to suspend its effects has been rejected by the competent judicial authority.

(Report on the monitoring of joint charter flight to Lagos of 19 January 2018)

III - Minors

Para. 1 bis of Article 19 of the Consolidated Act on Immigration provides that:

"In no case can unaccompanied migrant minors be subjected to refusal of entry".

The second paragraph of Article 19, letter a, establishes that the expulsion "of third-country nationals under the age of eighteen is not allowed, except for the right to follow the expelled parent or guardian", with the exception of reasons of public order and State security (Article 19, para. 2 which refers to Article 13 para. 1 of the Consolidated Act on Immigration).



Focus

Age assessment methods

The legislator, with the entry into force of Law No. 47 of 7 April 2017, the so-called "Zampa law", established a detailed procedure for the age assessment of unaccompanied migrant minors who enter Italy, modifying the police practices based exclusively on radiological analysis of the wrist.

The new legislation entrusts the procedure to the Public Prosecutor's Office at the Juvenile Court which has the task of carrying out, in all cases where there is still reasonable doubt about the third-country national being a minor, a socio-medical assessment to be performed with a multidisciplinary approach, using the least invasive methods possible and respecting the presumed age, gender, and the physical and mental integrity of the person.

Pending the outcome of the identification procedures, reception is guaranteed by the appropriate first reception facilities for minors provided for by law.

Having acquired the report on the social-medical assessment, in which the margin of error shall always be indicated, the Juvenile Court issues a detailed and appealable provision for the attribution of age. In the event of an appeal, the judge decides as a matter of urgency within ten days.



The GNPL recommends...

The GNPL found a serious deficit in the implementation of the law in relation to the determination of the age of migrant minors, and notes the repeated use of outdated practices that do not involve the judicial authority. It also noted the lack of knowledge of the relevant provisions by both the police forces and the magistrate. Therefore, the GNPL recommends that all appropriate initiatives be taken so that all actors, who in various capacities come into contact with a third-country national, the age of whom is a matter of doubt, are fully aware of both the procedure that shall be activated in carrying out the social and medical checks, if necessary, and of the legal guarantees implicated in the protection of the interested party.
(Report to Parliament 2018).

IV - Women who are pregnant or have recently become mother

The second paragraph of Article 19 of the Consolidated Act on Immigration, letter d., establishes that the expulsion of pregnant women or when six months have passed since the woman's child delivery is not allowed. Decision No. 376 of 2000 of the Constitutional Court extended the ban on expulsion also in favour of the husband who is living with a woman who is pregnant or who has delivered her child six months before.

V - Ill persons

Based on Article 19, para. 2 letter d-bis, of the Consolidated Act on Immigration "expulsion of third-country nationals with particularly serious health conditions, ascertained by means of appropriate documentation issued by a public health care structure or by a National Health Service, professional cannot be carried out if their condition is such as to determine a significant risk to their health in the event of re-entry in the country of origin or provenance ..." Neither can a forced return order be issued to people who, following return to the country of origin, may be subject to

an aggravation of the pathology they are suffering. Finally, people affected by diseases for which the country of destination has no adequate Diagnostic and Care Pathways (PDTA) or does not provide a therapeutic standard similar to that provided for in Italy cannot be expelled.

VI - Victims of exploitation, trafficking or domestic violence

Based on Article 18 of the Consolidated Act on Immigration, under certain conditions, third-country nationals who have suffered violence or serious exploitation (sexual, labour, etc.) and are in a situation of danger that puts their own or their family's safety at risk, due to the attempt to escape this situation, are entitled stay in the Italian territory.

Similarly, Article 18 bis guarantees the right to remain in Italy to victims of domestic violence who are in danger with regard to "their safety, as a consequence of the choice to escape this same violence, or as a result of the declarations made during the preliminary investigations or of at the moment of the sentence". The decision is in any case always subjected to the opinion of the judicial authority ruling on the domestic violence reported.

Third-country nationals who have suffered a serious form of labour exploitation, do also have the right to remain in Italy, under certain conditions, if they file a complaint or cooperate in criminal proceedings against the employer, always on condition of a positive opinion expressed by the judicial authority (Article 22, para.12 quater of the Consolidated Act on Immigration).

VII - Natural calamities

Article. 20 bis of the Consolidated Act on Immigration allows third-country nationals who should return to their country of origin to remain in Italy temporarily, in the event of a "temporary and exceptional calamity that does not allow return and stay in safe conditions".

VIII - Prohibition of collective expulsions

The ban on collective expulsions integrates the principle of non-refoulement, as a further limit to the right of a State to remove third-country nationals from national territory, and is established in Article 4 of Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The prohibition in question is, moreover, functional to the respect of the non-refoulement principle to the extent that, in a collective removal individual situations (and any possible risk that individuals may be subjected to persecution or torture) are not adequately taken into account.

According to the European Court of Human Rights, "collective expulsion" means "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).

IX - Right to private and family life

A further limit to the freedom of States to remove third-country nationals from their territory may derive from the existence of a particularly close and/or lasting family and/or private connection between the third-country national and the territorial State. In this case, it is possible that the implementation of a forced return, in jeopardizing the right to private and family life of the repatriated person, constitutes a violation of Article 8 of the European Convention on Human Rights. The European Court of Human Rights assesses, case by case, and balancing the individual's right not to be expelled with the general interest, whether a removal order of a third-country national from the territory of a State constitutes, as stated by paragraph 2 of Article 8, an "interference by a public authority with the exercise of this right ... in accordance with the law ... and necessary in a democratic society".

National legislation, with Article 19 of the Consolidated Act on Immigration, letter c, establishes that third-country nationals who cohabit with relatives up to the second degree or with a spouse (or the partner *more uxorio*, according to the Supreme Court of Cassation, decision 16385/19), of Italian nationality, cannot be expelled.

X - Exceptions for reasons of public order or security

While the cases provided for by Article 19, para. 1 and 1 bis are cases of persons who "cannot be expelled", with respect to which no exceptions are foreseen, in the cases provided for by Article 19, para. 2 (including migrant minors present on the Italian territory, pregnant women, people with family connections with Italian citizens, and ill people), there is an exception with regard to the prohibition of expulsion from the Italian territory, provided for in Article 13, para. 1.

In fact, "For reasons of public order or state security, the Minister of the Interior can order the expulsion of the third-country national, also if not resident in the territory of the State, by informing the President of the Council of Ministers and the Minister of Foreign Affairs in advance".

Article 13, para. 2 bis, however, specifies that:

"In issuing an expulsion order…. of a third-country national who has exercised the right to family reunification, so of the reunited family member (but also, according to the Constitutional Court ruling No. 202 of 2013, of those who have family connections with Italy) ... the nature and the effectiveness of the family connections of the person concerned, the duration of his stay on the national territory and the existence of family, cultural or social ties with his country of origin are taken into account".

As with the jurisprudence of the European Court of Human Rights in relation to Article 8 of the ECHR, a specific evaluation is needed in which the reasons of public order and national security are balanced with the nature of the connection of a third-country national with Italy.



The monitor's role

In the event of a possible violation of a prohibition of expulsion or refoulement, the monitor shall immediately inform the Chief of Staff highlighting the fundamental rights of third-country nationals to be protected and the liabilities of the State in the event they are not respected (Article 14, para. 4 of the Frontex Code of Conduct).

3.2 Health safeguard and medical assistance

In accordance with the 2004 Joint Flight Decision, the returning country has the task of verifying that the returnees are in an adequate health condition so that they can be safely removed. The 2016 Frontex Guidelines specify that the repatriating State shall provide a declaration of fitness to travel for the return flight, and provides a special standard form for this purpose.

In addition, it ensures that medical staff is available during the operation, to whom all health information relating to the persons to be returned shall be provided.



Focus

"Twenty Guidelines adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe" (2005)

Guideline No.16

1. *Persons shall not be removed as long as they are medically unfit to travel.*
2. *Member states are encouraged to perform a medical examination prior to removal on all returnees either where they have a known medical disposition or where medical treatment is required, or where the use of restraint techniques is foreseen.*
3. *A medical examination should be offered to persons who have been the subject of a removal operation which has been interrupted due to their resistance in cases where force had to be used by the escorts.*
4. *Host states are encouraged to have "fit to fly" declarations issued in cases of removal by air.*



The GNPL recommends …

… that all persons issued a forced return order shall undergo a prior medical examination. In fact, considering the importance of the fundamental right to health protection, the Guarantor believes that a principle of caution shall be adopted by the State in taking responsibility that returnees are in adequate health conditions, as required by Decision 573/2004/EC. Furthermore, according to the CPT such a precaution shall be considered necessary in view of the possible use of force against returnees.
(Report on the monitoring of forced return operations December 2017-June 2018)



The monitor's role

Fundamental elements of observation

Is a medical doctor present in the Centre in the pre-departure and transfer phase?
Is a nurse present?
Does medical staff wear an identification badge?
Does medical staff have an emergency kit available?
Is a cultural mediator present to facilitate communication with the doctor?
If needed, did returnees have access to a doctor?
Did the medical staff intervene during the operation?
Was the intervention timely?
If needed, was therapy administered only by health care professionals?
Did the medical staff have equipment adequate to intervene in all circumstances?
Did the escort officers respect the privacy of the third-country national during the medical examination?
Are medical records accessible only to health care professionals?
Are the premises used for medical purposes properly furnished and sanitized (equipped with an examining table, sink with non-manual controls, soap dispenser, disposable towels …)?

Were returnees subjected to a medical examination and declared fit to travel before departure?
Who issued the declaration? (doctor of the managing body of the Centre, medical doctor of the NHS, doctor of the hospital)
Was the certificate updated following certain events (such as self-harm and use of force, for example)?
Were pathologies or therapies in progress, if any, communicated to the medical staff employed in the operation?
What actions were adopted? Was therapeutic assistance guaranteed with continuity?
Is an adequate supply of drugs ensured so that therapy can continue uninterrupted also in the country of destination for as long as it takes the returnee to be taken charge of by the local health service?

3.3 Use of force and coercive measures

a) Rules and criteria: sources

The general rule concerning the use of coercion in the course of forced return operations is set out in the Return Directive, Article 8 para. 4 which states that:

"Where Member States use — as a last resort — coercive measures to carry out the removal of a third-country national who resists removal, such measures shall be proportionate and shall not exceed reasonable force. They shall be implemented as provided for in national legislation in accordance with fundamental rights and with due respect for the dignity and physical integrity of the third-country national concerned".

In addition, Council Decision 2004/573/EC on joint flights contains a more detailed provision on the use of coercive measures.

The general rule contained in the Return Directive and those provided for

in the Council Decision on joint flights are also supplemented by soft law instruments which, although not formally binding, usefully perform the function of interpreting the international standards, articulating and developing them. These include, on the one hand Frontex tools such as the 2013 Code of Conduct for Joint Return Operations and the 2016 Guide for Joint Return Operations by Air coordinated by Frontex; on the other hand, Council of Europe instruments, such as the 2005 Twenty Guidelines on Forced Return, where guideline 19 on the use of coercive measures is in turn based on the published recommendations (under the title "Deportation of Foreign Nationals by Air") annexed to the 13th General Report of the European Committee for the Prevention of Torture (CEPT) of 2003.

b) Rules and criteria: contents

The rules referred to above provide that coercive measures:

a) may be used only as a last resort;

b) shall be proportional: the criterion of proportionality means that their use is not permitted when the benefits do not exceed the damage that may result. A corollary of the proportionality criterion is that an expulsion cannot be carried out at any cost and that, in case of doubt, it must be suspended;

c) shall be necessary: the principle of necessity must be understood in its qualitative dimensions, *if force is to be used*; quantitative, *how much force is to be used*; and temporal, *from when until when*. The hypotheses of necessity are typified: in particular, reference is made to the following hypotheses: refusal/opposition to removal by a returnee (Decision 573/2004), serious and immediate risk of absconding, self-harm of behaviour that is harmful for others, damage to property (Frontex code of conduct). The assessment as to whether or not coercive measures are necessary shall be individual and not general. It shall also be dynamic (not carried out once and for all);

d) shall not exceed reasonable force;

e) shall be implemented with due respect to the dignity and physical integrity of the returnee;

f) shall not compromise the ability of the returnee to breathe normally.

In addition, sedatives should not be used to facilitate the return operation, without prejudice to emergency measures to ensure flight safety.



The GNPL recommends…

… to interrupt practices that involve the systematic use of coercive measures as a response to the unsuitable layout of the locations with respect to security requirements. Such conduct has in fact a clear impact on the fundamental rights of the returnees, who are in this case subjected to coercive measures only on the basis of the risk factors presented by the facilities used, regardless of the individual behaviour during the forced return operation.
(Report on the monitoring of forced return operations December 2017 - June 2018)



The monitor's role

Fundamental elements of observation

The use of coercive measures
Is it based on an individual risk assessment or uncooperative behaviour of the returnee?
Did it occur after having tried other measures (e.g. de-escalation, verbal persuasion attempts)?
Did it occur within the limits set by the right to physical integrity and human dignity of the returnee?
How long did it last and did it end once it was no longer necessary?
Did it concern all returnees or only the returnee who refused/opposed removal?
What coercive measures were used and for how long?
Were authorized means of restraint used and if yes which ones?
Was the attitude of the returnee(s) cooperative, opposing/resisting removal, aggressive or violent?
If requested, was the monitor given a reason for the use of coercive measures?

3.4. Information and the right to understand

The information provided to the returnees shall be timely and comprehensive.

In particular, returnees shall be informed in advance of the planned return, so that they may accept the situation psychologically, inform people of their choice and recover their personal belongings.

In addition, returnees must also be informed about the phases of the operation, the topovers of the journey, the implementation of security checks on both the person and their luggage, the possible use of coercive measures if necessary.

They shall be given the opportunity to communicate in a language they understand so to become aware of all phases of the operation they are involved in, as a prerequisite for the effectiveness of all rights. It is good practice for an interpreter to be involved in the entire operation.



The GNPL recommends…

…that the persons concerned be informed in advance of the date of the return journey so that they may organize their departure, have enough time to collect their personal belongings, notify their family members or trusted persons and/or their lawyer in order to be informed of any updates regarding their respective legal position.
(Report on the monitoring of the joint charter flight to Lagos of 26 January 2017 and other Reports).



Focus

"Twenty Guidelines adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe" (2005)
Guideline No.15

1. *In order to limit the use of force, host States should seek the cooperation of returnees at all stages of the removal process to comply with their obligations to leave the country.*
2. *In particular, where the returnee is detained pending his/her removal, he/she should as far as possible be given information in advance about the removal arrangements and the information given to the authorities of the state of return. He/she should be given an opportunity to prepare that return, in particular by making the necessary contacts both in the host state and in the state of return, and if necessary, to retrieve his/her personal belongings which will facilitate his/her return in dignity.*

3.5 Basic needs

Throughout the duration of the operation, including the phases prior to the flight, meals and drinks shall always be provided on a regular basis.

In particular, with regard to this aspect, if the monitor is monitoring a single phase of the procedure, it is essential to bear in mind that for the returnee the operation is a single operation, it is continuous and without interruption and does not start over at each phase.

It is therefore necessary for the monitor to acquire information about the treatment provided during the previous phases, especially in case a critical event occurs in the phase being monitored that could be related to something that happened previously.



The GNPL recommends…

Because of organizational misunderstandings during the operations prior to the flight phase, the returnees from some Centres had received no food for an extended period of time. **The GNPL** recommends that a system of coordination be set up between the various actors involved in a forced return operation in order to ensure that throughout the entire duration of the operation, including the phases prior to the flight phase, meals and drinks are provided to the third-county nationals involved and are guaranteed on a regular basis.
(Report on the monitoring of the joint charter flight to Lagos of 26 January 2017)
(Report on the monitoring of the joint charter flight to Lagos of 19 January 2018)



The monitor's role

Fundamental elements of observation

Has food and drink been guaranteed?
Where meals provided throughout the entire operation and when?
Has attention been paid to particular dietary needs due to health or religious reasons?
Has there been any circumstance in which returnees have not been able to accept the meal because of their dietary restrictions?

3.6 Material conditions of facilities

The dignity of returnees shall be guaranteed in every phase of the forced return operation.

The layout, state of maintenance and furnishing of the premises used during operations (in particular the waiting rooms at the airport) shall be

decent in order to protect the dignity of those who are forced to stay there, escort officers included.

The criteria used for the assessment of the facilities are addressing:

- Cleanliness / hygiene
- Accessibility of restrooms
- Ventilation/heating
- Presence of furniture
- Availability of snack and beverage dispensers
- Security level

As regards the latter criterion, Decision 573/2004 establishes that:

The organising Member State shall provide a secure area at the airport of departure in order to ensure a discrete gathering and safe boarding of the returnees.

The State has an obligation to find a safe area and cannot resort to the use of coercive measures to respond to a lack of security in the premises used during the operation.

In other words, the layout itself of the premises cannot represent a risk factor to be addressed with operational practices that do not comply with international standards on the use of force and coercive measures and can therefore lead to a violation of the dignity of the people who are subjected to them regardless of an assessment of individual responsibilities.



The GNPL recommends…

The layout of the facilities that are regarded as unsuitable to ensure adequate security conditions determinate the enforcement of operational protocols that provide for an intensive and generalized use of coercive measures, regardless of individual risk assessments made on the basis of the conduct of each returnee. The layout itself of the facilities therefore represents a risk factor, which is addressed by adopting operational practices that do not comply with international standards on the use of force and which may, therefore, lead to a violation of the dignity of those who are subject to them without taking

into account actual individual responsibilities. In view of the above, the **GNPL** recommends interrupting practices involving the systematic use of coercive measures to respond to the unsuitable layout of facilities with respect to security requirements, with obvious repercussions on the sphere of fundamental rights of returnees, who may for this reason be subject to the application of coercive measures on the sole basis of risk factors related to the locations used, regardless of their individual behaviour during the forced return operation.
(Report on the monitoring of forced return operations December 2017 - June 2018)

3.7 Security checks

Civil aviation security provisions require that returnees and their baggage shall undergo meticulous preventive security checks. They are checks, aimed at finding objects that may pose a threat to individuals and the security of the flight, and shall be implemented with due respect to the dignity of the returnee.



The GNPL recommends…
With regard to security checks aimed at finding any objects likely to cause harm to oneself or third parties – carried out by escort officers in accordance with the International Civil Aviation Organisation (ICAO) standards – the **GNPL** recommends that operating practices that oblige naked individuals to perform push-ups on their legs should be banned immediately and should be adopted operating procedures that do not leave the person completely naked. Hence, any check on the returnee's clothing is to be carried out by leaving them always partially dressed.
(Report on the monitoring of the joint charter flight to Lagos of 26 January 2017)



The monitor's role

Fundamental elements of observation

Were checks carried out with respect of the returnees' dignity?
Did they involve individuals undressing?
Were they carried out in a promiscuous manner or respecting the individual's privacy?
Were they carried out by officers of the same sex as those who were subject to them?
Did episodes of linguistic misunderstanding occur?
Were any dangerous objects found and confiscated?

3.7 Protection of personal belongings

The returnees shall be returned their personal belongings:

- Those confiscated at the time of entry into the detention centre
- Their luggage at the end of the forced return operation.



The GNPL recommends…

The practice of not issuing a receipt to returnees for baggage that is checked in appears to be inadequate with respect to the guarantees concerning the protection of the property of the individuals to be returned and is a source of particular stress and anxiety for third-country nationals who lose control of their property without receiving any documentary evidence ensuring its return. The GNPL, therefore, recommends that returnees be issued a receipt for the is checked-in baggage, as is the case for all passengers taking a scheduled flight who are guaranteed their right to private property.
(Report on the monitoring of the joint charter flight to Lagos of 26 January 2017)

(Report on the monitoring of the joint charter flight to Lagos of 17 May 2017)
(Report on the monitoring of the joint charter flight to Lagos of 19 January 2018)



The monitor's role

Fundamental elements of observation

Did third-country nationals have enough time to collect their personal belongings and prepare their luggage when leaving the Centre?
Did they have luggage suitable for travel?
Were they able to pack their personal belongings in a suitable shelved room?
Did they have back all the items confiscated at the time of entry into the detention centre?
Have there been any complaints about failures or damage to the confiscated items?
How have these complaints been handled?
The luggage withdrawn from the returnee, kept away from their visual control (like the luggage in the hold of an aircraft), was it labelled?
Were third-country nationals given a receipt for the baggage drop-off?
Was information provided with regard to the storage in the luggage compartment of the means of transport or in the aircraft's hold?
When disembarking in the country of return, did the escort officers disembark to facilitate the delivery of the luggage in the hold?
Have there been any complaints from third-country nationals concerning the delivery of luggage?

Checklist for monitoring forced return operations

Reporting

Filling in the checklist is one of the most important steps of the whole monitoring process. The checklist systematizes the observations made by monitor, usually recorded during the operations, highlighting the main points of the activity performed. The checklist provides the monitor with a reference structure that helps to carry out the observation not on the basis of impressions but with an approach that reduces subjectivity and allows to draft a report based on data that is as quantifiable as possible. Nonetheless, the areas in the checklist dedicated to the monitor's comments complement the need for a "scientific" view with that of thoroughness, to be reflected in the observation and in the related comments. In this regard, the recommendations related to an operation, based on the structured part of the checklist and on the more narrative one, are addressed to the competent authority and should give way to a shared process of improvement with regard to the respect of fundamental rights during forced return operations.

Structure of the checklist

The checklist has a modular structure: it is divided into different sections according to the phases being monitored. The GNPL has made available to the monitors a computerized version of the checklist, available on the monitoring management platform (as well as a paper facsimile useful as a physical medium to be used during return operations). This process of digitalization, in addition to guiding the monitor who is filling out the relevant sections, allows to directly store the information collected in a digital format, so as to simplify the cross-analysis of all the material.

The first section, common to all monitoring, collects general information on the return operation and in particular:

- Personal information of the monitor who carried out the mission
- Phases monitored during the operation
- Documentation received
- Details of the monitored operation (route, recipients of the return order, departure structures etc.)

- Staff employed in the different phases

The following sections, mandatory only if the monitors actually monitored the phase, are structured starting from the most important and specific aspects of each phase. The monitor is guided in the observation by a series of structured (or semi-structured) questions that have the aim of standardizing this activity as much as possible.

As for the pre-return phase, the aspects to be considered are:

- Structure and place of detention
- Analysis of the documents contained in the file
- Communication to the returnees of the beginning of the operation
- Right to lodge a complaint
- Reports and requests from returnees
- Briefing of the escort officers
- Security checks
- Food and drink
- Protection of belongings
- Use of force and coercive measures
- Health care and medical assistance
- Possible suspension of the operation

The monitored elements of the pre-departure phase are:

- Time of arrival of returnees at the temporary detention centre or airport (depending on the point of departure)
- Quality of the temporary detention facility/room or airport premises
- Reports and requests from returnees
- Consular hearings
- Use of force and coercive measures
- Security checks
- Baggage labelling
- Health care and medical assistance
- Food and drink
- Access to the right to lodge a complaint

- Timetable and boarding times
- Possible suspension of the operation

As regards the transfer phase, the following are monitored:

- Type of transport used
- Route
- Progress of the operation
- Use of force and coercive measures
- Health care and medical assistance
- Food and drink

Finally, as regards the phase of arrival in the country of destination, the aspects noted are:

- Time and place of arrival
- Handover of returnees to local authorities
- Handover of luggage

The checklist also includes three annexes concerning some cross-cut issues and particularly sensitive aspects relating to:

– Health care and medical information: notification of vulnerabilities, fit to travel declaration, medical certificates, pathologies and therapies notified, etc.
– Coercive measures used: triggering episodes, measures used, duration of coercive measures, assessments regarding necessity and proportionality, etc.
– Decisions and other documentation found in the returnee's personal file

Essential list of references

ITALY

Legislative Decree No. 286 of 25 July 1998, (Consolidated Act on Immigration)
https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1998-07-25;286
Standard of the National Guarantor
http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/ef9c34b393cd0cb6960fd724d590f062.pdf

EUROPEAN UNION

DIRECTIVE 2008/115/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:IT:PDF
COUNCIL DECISION of 29 April 2004 on the organisation of joint flights for removals from the territory of two or more Member States, of third-country nationals who are subjects of individual removal orders
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004D0573&from=it
CODE OF CONDUCT for Return Operations and Return Interventions Coordinated or Organised by Frontex of 7 October 2013
http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Code_of_Conduct_for_Joint_Return_Operations.pdf
Guide for Joint Return Operations by Air coordinated by Frontex of 12 May 2016
http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Guide_for_Joint_Return_Operations_by_Air_coordinated_by_Frontex.pdf

COUNCIL OF EUROPE

Twenty guidelines on forced return (September 2005)
https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf
Standard CPT
https://rm.coe.int/16806cd172

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