

La Dichiarazione tra UE e Turchia del 18/3/2016: elusione delle norme sugli accordi internazionali nell'UE e violazione dei principi sul riconoscimento della protezione internazionale

Autore: Vincenzo Telaro

In: Diritto costituzionale, Diritto internazionale

Keywords: Turchia, Europa, Schengen, rifugiati, trattati, asilo

Sommario: I. I contenuti della Dichiarazione tra l'Unione europea e la Turchia del 18 marzo 2016. II. L'elusione delle norme sulla conclusione degli accordi internazionali nell'Unione europea. III. La violazione del principio di non refoulement, tra garanzie di sicurezza della Repubblica turca e "commercio" dei richiedenti protezione internazionale.

I. I contenuti della Dichiarazione tra l'Unione europea e la Turchia del 18 marzo 2016

Il 18 marzo 2016 il Consiglio europeo e le Autorità competenti della Repubblica di Turchia, nell'ambito di una serie organizzata di incontri con l'intento di rafforzare i rapporti tra tale Stato e l'Unione europea,

hanno adottato una Dichiarazione (Statement nella versione inglese del testo) al fine di regolare i loro rapporti con specifico riferimento all'afflusso di migranti e richiedenti protezione internazionale causato dalla crisi siriana⁽¹⁾.

In particolare, nella Dichiarazione è previsto che tutti gli immigrati irregolari che attraverso la Turchia arrivano in Grecia saranno rinviiati in Turchia; a tal proposito nella Dichiarazione è ribadito che tali misure saranno adottate nel rispetto delle norme internazionali in materia e del principio di non refoulement. Si mette in luce, altresì, che si tratta di misure a carattere straordinario volte a ripristinare l'ordine pubblico e a porre fine alle sofferenze umane de migranti e richiedenti protezione internazionale.

I richiedenti protezione internazionale, dunque, saranno sottoposti alle normali procedure di verifica dei requisiti per la concessione dell'asilo e allorquando tale richiesta dovesse risultare inammissibile o infondata, dovranno essere rinviiati in Turchia.

Nella Dichiarazione, inoltre, è previsto che per ogni siriano rinviiato in Turchia, un altro siriano bisognoso di protezione internazionale sarà inviato in Europa; priorità, tuttavia, in base alla Dichiarazione, sarà data ai migranti, che non sono precedentemente entrati o hanno tentato di entrare irregolarmente in Europa.

La Turchia si è impegnata, infine, ad adottare tutte le misure necessarie per prevenire nuove rotte via mare o via terra adoperate per l'immigrazione illegale tra lo Stato turco e l'Unione europea.

II. L'elusione delle norme sulla conclusione degli accordi internazionali nell'Unione europea

Il contenuto dell'accordo, come è possibile notare, lungi dall'essere una mera dichiarazione di intenti, al di là del nomen iuris dato dalle parti, appare essere un vero e proprio accordo internazionale^[2], considerato anche che la Grecia ha già provveduto ad espellere numerosi migranti proprio sulla base di tale Dichiarazione, rendendola di fatto direttamente produttiva di effetti^[3]. Un accordo internazionale, inoltre, secondo la stessa definizione fornita all'art. 2 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati conclusi tra gli Stati del 1969, definizione riprodotta nell'art 2 della Convenzione di Vienna del 1986 con riferimento ai trattati conclusi tra Stati e organizzazioni internazionali o tra due o più organizzazioni internazionali, è l'accordo concluso in forma scritta disciplinato dal diritto internazionale, a prescindere dalla denominazione data dalle parti o dal diritto interno di ciascuno Stato.

La Dichiarazione de qua, tuttavia, non è frutto delle procedure previste dall'art. 218, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che detta norme in tema di conclusione di accordi internazionali dell'UE con Paesi terzi, ma del mero incontro tra il Consiglio europeo e le Autorità competenti turche.

La procedura prevista dall'art. 218 del TFUE, infatti, prescrive che allorquando debba essere concluso un accordo internazionale con Paesi terzi, il Consiglio darà autorizzazione ai negoziati, i quali saranno condotti dalla Commissione e poi conclusi dal Consiglio; oltre a tali adempimenti, per le materie per le quali è prevista la procedura speciale con la partecipazione del Parlamento o la procedura ordinaria, prima della definitiva conclusione degli accordi da parte del Consiglio, sarà necessaria la previa approvazione del Parlamento europeo.

Nella Dichiarazione, invece, non vi è stata una autorizzazione del Consiglio (dell'Unione), ma il Consiglio europeo, nella sua composizione dei Capi di Stato o di Governo, durante un meeting con le Autorità turche, ha ritenuto opportuno adottare sotto la forma di un atto di soft law, un accordo internazionale, eludendo le competenze sia del Consiglio sia della Commissione, ma anche dell'organo rappresentante dei cittadini dell'Unione, ossia il Parlamento europeo, il quale, vertendo l'accordo in materia migratoria, per

la quale è prevista, ai sensi dell' art. 79 TFUE, l'applicazione della procedura legislativa ordinaria, avrebbe dovuto prestare la propria approvazione alla conclusione dell'accordo ex art 218 TFUE.

È palese, dunque, l'elusione delle norme in tema di conclusione di accordi internazionali con i Paesi terzi nell'Unione europea, da parte del Consiglio europeo, organo di diretta espressione della volontà degli Stati, i quali anziché attendere la normale procedura prevista dall'art. 218 TFUE, hanno preferito, apponendo un nomen iuris non conferente al testo frutto dell'incontro del 18 marzo 2016, aggirare la norma e concludere in tempi brevi un accordo internazionale, al fine di far fronte all'eccezionale crisi siriana, con buona pace delle competenze previste nei Trattati europei per le altre Istituzioni dell'Unione.

III. La violazione del principio di non refoulement, tra garanzie di sicurezza della Repubblica turca e "commercio" dei richiedenti protezione internazionale

La Dichiarazione presenta, altresì, ad avviso di chi scrive, profili in contrasto con le tradizionali disposizioni in dettate in tema di concessione della protezione internazionale. Il testo della Dichiarazione permette, infatti, una volta esaminata la domanda e dopo che sia stata riconosciuta infondata o inammissibile, l'espulsione di un richiedente protezione verso la Turchia, ma si è certi che tale Stato costituisca un Paese sicuro in cui l'immigrato, se pur non presentando i requisiti per la concessione della protezione internazionale da parte dell'Unione europea, possa ritornare una volta espulso?

La Turchia, infatti, soprattutto nell'attuale momento storico e politico, sembra non presentare idonee

garanzie di sicurezza^[4]; tali dubbi sono confermati, in assenza attualmente di un elenco di Paesi sicuri dell'Unione europea, ancorché la Commissione stia lavorando in tal senso^[5], dalla circostanza che la Repubblica di Turchia non compare quasi in nessuna lista dei Paesi terzi da ritenere sicuri redatte da alcuni Stati europei^[6].

Dodici Paesi europei, infatti, hanno redatto un elenco di Paesi terzi all'Unione europea che debbono essere considerati sicuri e in cui è possibile, dunque, rinviare i richiedenti protezione internazionale allorquando la domanda da loro presentata dovesse per mancanza dei requisiti essere rigettata. In tutte le liste stilate da tali Stati, la Turchia compare come Paese sicuro soltanto in quella redatta dalla Bulgaria ed è assente, invece, in tutte le altre; ciò va a sostegno della tesi, che la maggior parte degli Stati europei, ad oggi, non ritiene di dover classificare la Turchia come uno Stato che possa fornire idonee garanzie ai migranti.

Tale situazione appare in totale contrasto, dunque, con il principio di non respingimento sancito dall'art 33 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951 e ribadito nel Sistema Schengen che, come è noto, è stato comunitarizzato nell'Unione europea in occasione dell'adozione del Trattato di Amsterdam del 1999^[7].

Non appare, infine, rispettosa dei diritti dei richiedenti protezione internazionali, la previsione di dubbia moralità del "commercio" di siriani previsto nel testo; nell'accordo, infatti, è sancito che per ogni siriano che sarà ritornato alla Turchia, poiché la sua domanda di protezione è stata dichiarata infondata o inammissibile, un altro siriano sarà inviato dalla Turchia all'Unione europea affinché qui possa trovare adeguata protezione. La previsione si commenta da sé; oltre, infatti, a provocare una totale discriminazione tra richiedenti protezione internazionale siriani che hanno attraversato il territorio turco e quelli siriani che hanno scelto, invece, di raggiungere l'Europa per altra via oppure che provengono da altri Paesi, con l'effetto che si creerà un "doppio" canale di richieste caratterizzato da procedure parzialmente diverse e a cui saranno sottoposti le differenti "categorie" di richiedenti, provoca, altresì, un vero proprio "commercio" tra migranti siriani, i quali rimarranno bloccati in Turchia, con tutti i problemi

che questo potrebbe comportare in termini di sicurezza, nella speranza che ad un altro connazionale sia dichiarata infondata o inammissibile la relativa richiesta di protezione.

In conclusione appare opportuno un inciso sulla ipocrisia delle Istituzioni (e degli Stati) dell'Unione europea, i quali, da un lato, continuano a sostenere che la Turchia, affinché possa essere ammessa nell'Unione europea, dovrebbe garantire un più idoneo sistema di tutela dei diritti fondamentali e, dall'altro, avendo necessità di far fronte ad una situazione di emergenza provocata dalla crisi siriana, stipulano un accordo in totale violazione delle garanzie minime che debbano essere fornite in base al diritto internazionale ai richiedenti protezione, perlopiù eludendo le norme in tema di conclusioni di accordi internazionali nell'Unione europea con Paesi non membri e utilizzando uno strumento di soft law poco conferente al caso de quo, in quanto strumento di solito adoperato nella prassi internazionale soltanto per mere raccomandazioni o dichiarazioni di principio e non di certo per predisporre norme giuridiche di natura vincolante, di diritto o di fatto come in tal caso^[8], tra gli Stati.

[1] Il contenuto della Dichiarazione è reperibile su www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement.

[2] In tal senso si veda pure M. Gatti, *La Dichiarazione UE-Turchia sulla migrazione: un Trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?*, in www.rivista.eurojus.it/la-dichiarazione-ue-turchia-sulla-migrazione-un-trattato-concluso-in-violazione-delle-prerogative-del-parlamento/, 2016.

[3] Cfr. www.bbc.com/news/world-europe-35956836; www.dailymail.co.uk/news/article-3554210/Hundreds-migrants-begin-return-beaches-Greek-islands-makin-g-mockery-EU-s-4-7bn-deal-Turkey.html.

[4] In tal senso Cfr. le dichiarazioni rese dal Direttore di Amnesty international John Dalhuisen in merito all'accordo

www.repubblica.it/esteri/2016/03/21/news/john_dalhuisen_un_errore_quell_accordo_la_turchia_non_rispetta_le_leggi_sui_diritti_umani_-135977325/.

[5] A tal proposito Cfr. www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-569008-Safe-countries-of-origin-FINAL.pdf.

[6] Per una disamina sulle liste predisposte dai singoli Stati si veda www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_it.pdf

[7] Il Sistema Schengen è frutto dell'Accordo di Schengen del 1985 e della successiva Convenzione di Dublino del 1990 stipulati tra alcuni Stati europei e volti alla graduale eliminazione dei controlli alle frontiere tra i Paesi aderenti, alla creazione di un'unica frontiera esterna e all'introduzione di alcune norme comuni in tema di visti e asilo. Tale sistema è stato poi comunitarizzato in occasione dell'adozione del Trattato di Amsterdam del 1999. Lo spazio Schengen comprende 22 Paesi dei 28 Stati membri dell'Unione europea; In particolare, Bulgaria, Romania, Cipro e Croazia hanno firmato, ma non hanno ancora aderito e Regno Unito e Irlanda vi hanno aderito soltanto parzialmente, attraverso la clausola di opting-out, mantenendo il controllo alle frontiere. Vi partecipano pure quattro Paesi non membri: Liechtenstein, Islanda, Norvegia e Svizzera.

[8] Si rammenti che la Grecia sulla base di tale accordo ha già rinvio in Turchia i richiedenti protezione internazionale la cui domanda è stata considerata infondata o inammissibile. A tal proposito Cfr. infra, nota n. 3.

<https://www.diritto.it/la-dichiarazione-tra-ue-e-turchia-del-1832016-elusione-delle-norme-sugli-accordi-internazionali-nell-ue-e-violazione-dei-principi-sul-riconoscimento-della-protezione-internazionale-2/>