



INSIGHT

MISURE EMERGENZIALI AL CONFINE TRA UE E BIELORUSSIA: UNO SCONTRO TRA “TITANI” CON GRAVI RIPERCUSSIONI PER I MIGRANTI

CHIARA SCISSA*

ABSTRACT: The migration crisis at the EU-Belorussian border is escalating and the potential for grave human rights violations against third country-nationals stuck between the two “titans” is more and more likely to materialize. This *Insight* aims to provide an overview of the emergency measures that have been adopted at the national and EU levels to address this unprecedented migration inflow and highlights the severe repercussions these have on migrants’ rights and, ultimately, on their life.

KEYWORDS: migration crisis – Belarus – EU law – human rights – emergency – asylum.

I. INTRODUZIONE

Le elezioni fraudolente occorse in Bielorussia e le restrizioni imposte sulla società civile e sui partiti d’opposizione nel corso del 2020 hanno trovato una risoluta risposta da parte dell’Unione europea, la quale ha imposto sanzioni finanziarie ed economiche non solo nei confronti del governo bielorusso, ma anche delle organizzazioni affiliate tramite cui la Bielorussia è accusata di aver favorito l’ingresso irregolare di migranti alla frontiera esterna dell’UE.¹ Secondo le istituzioni europee, infatti, l’arrivo di flussi massicci di migranti in Bielorussia e il loro attraversamento irregolare della frontiera esterna sarebbero parte di una strategia di attacchi ibridi, tra cui attacchi cibernetici e manipolazione di informazioni, messi a punto dal governo bielorusso per protrarre la crisi innescata durante l’estate 2021 e destabilizzare l’assetto dell’Unione.² La decisione del Consiglio di

* Dottoranda in Diritto, Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa, chiara.scissa@santannapisa.it.

¹ Consiglio europeo, *Comunicato stampa 556/21 - L’UE impone sanzioni all’economia bielorussa* (2021) www.consilium.europa.eu.

² Per un approfondimento sul concetto di “attacco ibrido” nell’ambito della crisi migratoria al confine tra Polonia e Bielorussia, si veda M Starita, “Hybrid attack”: un concetto dalle ricadute giuridiche incerte. Considerazioni a margine della crisi umanitaria alla frontiera bielorusso-polacca’ (29 dicembre 2021) ADiM Blog www.adimblog.com.



sospendere parzialmente l'accordo UE-Bielorussia sulla facilitazione di rilascio dei visti adottata a novembre 2021 ha ulteriormente deteriorato i rapporti tra le parti.³

In una comunicazione, diramata a fine novembre 2021, la Commissione europea riportava che il numero totale di migranti arrivati in UE dalla Bielorussia, dall'inizio dell'anno sino al 16 novembre 2021, ammontava a 7.698 persone rispetto ai 257 registrati nel corso del 2020.⁴ Di questi, 4.222 erano giunti in Lituania, 3.062 in Polonia e 414 in Lettonia.⁵ La maggioranza era di nazionalità siriana, irachena e afghana. A questi, si aggiungeva un considerevole numero di cittadini bielorussi in fuga dal regime. Inoltre, la Commissione ha dato conto di oltre 40.000 tentativi di attraversamento irregolare sventati dai tre Stati membri durante lo stesso anno. Infine, oltre 15.000 migranti sarebbero stati bloccati in Bielorussia. Le dichiarazioni di *Amnesty International* di fine 2021 dipingevano una situazione desolante, in cui “[a]sylum-seekers and migrants trying to enter the EU from Belarus and facing pushbacks and other human rights violations on the Polish border, are subjected to horrific torture or other ill-treatment, inhumane conditions, extortion and other abuse at the hands of Belarusian forces”.⁶

La gravità della situazione al confine tra UE e Bielorussia necessita pertanto di un'analisi puntuale non solo dei fatti accaduti, ma anche della cornice normativa sviluppata dall'Unione e dagli Stati membri coinvolti per far fronte alla strumentalizzazione dei migranti. A tal fine, il presente *Insight* propone dapprima un'analisi delle misure emergenziali adottate da Polonia, Lettonia e Lituania, valutando l'impatto di queste sul rispetto dei diritti umani dei migranti. La stessa operazione viene svolta a livello europeo in relazione alle misure proposte dalla Commissione europea. Il lavoro conclude che le misure emergenziali promosse dagli Stati membri e dalle istituzioni dell'Unione non salvaguardano il rispetto dei diritti umani dei migranti. Al contrario, sembrano giustificare gravi violazioni dei diritti umani in nome della difesa dei confini e dell'integrità nazionale.

II. LE MISURE EMERGENZIALI NAZIONALI: UNA VIOLAZIONE AI DIRITTI UMANI?

In virtù del continuo aumento del numero di richieste di protezione internazionale (al 25 gennaio 2022, 10.769 domande presentate in totale, ciò significando un aumento del 414 per cento per la Lettonia, 1050 per cento per la Lituania e 493 per cento per la Polonia),

³ Consiglio europeo, *Comunicato stampa 824/21 - Bielorussia: il Consiglio sospende le disposizioni sulla facilitazione del rilascio dei visti per i funzionari del regime bielorusso* (2021) www.consilium.europa.eu.

⁴ Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza JOIN(2021) 32 final del 23 novembre 2021, Risposta alla strumentalizzazione dei migranti avallata dallo Stato alle frontiere esterne dell'UE. Sul concetto di “strumentalizzazione”, si veda S Marinai, 'L'Unione europea risponde alla strumentalizzazione dei migranti: ma a quale prezzo?' (28 December 2021) ADiM Blog www.adimblog.com.

⁵ Comunicazione congiunta JOIN(2021) 32 final cit. par. 2.

⁶ Amnesty International, *News: Belarus/EU: New Evidence of Brutal Violence from Belarusian Forces against Asylum-Seekers and Migrants Facing Pushbacks from the EU* (20 December 2021) www.amnesty.org.

tutti e tre gli Stati membri hanno dichiarato lo stato di emergenza ed introdotto modifiche alla propria legislazione nazionale in materia di immigrazione e asilo.⁷

La Lituania ha fatto ricorso sia al sostegno dell'Unione sia a misure di carattere nazionale. Con riferimento alla prima, previa richiesta da parte dello Stato membro, la Commissione ha coordinato l'invio di assistenza umanitaria e di primo soccorso da parte di 19 Stati membri e la Norvegia tramite il Meccanismo UE di Protezione Civile e ha altresì attivato un meccanismo di preparazione e di gestione delle crisi connesse alla migrazione, così come stabilito dalla relativa raccomandazione della Commissione presentata nell'ambito del Nuovo Patto su Migrazione e Asilo.⁸ Con riguardo alle seconde, il Parlamento lituano ha approvato due pacchetti di modifiche alla normativa nazionale.⁹ Secondo l'analisi svolta dallo *European Council on Refugees and Exiles* (ECRE), *inter alia*, la nuova legislazione limita drasticamente l'esercizio del diritto di asilo, in quanto prevede il rigetto di tutte le domande di protezione internazionale che non siano state presentate ai posti di blocco presenti ai valichi di frontiera e non contemplano la possibilità di ricorso da parte del richiedente.¹⁰ Tale pratica è stata recentemente censurata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Nel caso *M.A. and Others v Lithuania*, concernente il divieto di ingresso nel territorio lituano e la conseguente espulsione di richiedenti protezione internazionale verso la Bielorussia, la Corte ha dichiarato la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) da parte della Lituania, per aver impedito ai ricorrenti l'esercizio del diritto di asilo e per averli respinti al confine bielorusso in assenza di un adeguato esame individuale della propria domanda di protezione.¹¹

Similmente, la Lettonia ha adottato misure di emergenza in materia di asilo e migrazioni temporanee, in vigore fino al 14 gennaio 2022, e caratterizzate da un ambito di applicazione limitato, in quanto da applicarsi solamente ai movimenti migratori al confine lettone-bielorusso. In virtù di tali modifiche, le autorità di frontiera possono ordinare ai migranti di ritornare nel Paese di transito, nel presente caso la Bielorussia, usando ogni mezzo e procedura a loro disposizione. Nelle sue considerazioni inviate al governo lettone, l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (di seguito: UNHCR) ha espresso forti preoccupazioni con riguardo al divieto di poter richiedere protezione internazionale

⁷ Comunicazione COM(2021) 752 final della Commissione del 1° dicembre 2021 relativa a misure temporanee di emergenza a beneficio di Lettonia, Lituania e Polonia 2. Si veda Council of the European Union, Proposal n. 14692/21 for a Council Decision of 25 January 2022 on provisional emergency measures for the benefit of Latvia, Lithuania and Poland.

⁸ Raccomandazione (UE) 2020/1366 della Commissione del 23 settembre 2020 su un meccanismo dell'UE di preparazione e di gestione delle crisi connesse alla migrazione (programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione).

⁹ Rispettivamente qui e-seimas.lrs.lt e qui www.e-tar.lt.

¹⁰ ECRE Legal Note 11, *Extraordinary Responses: Legislative Changes in Lithuania* (3 September 2021) ecre.org.

¹¹ ECtHR *M.A. and Others v Lithuania* App n. 59793/17 [11 December 2018].

imposto a chi ha attraversato, o anche solo tentato, irregolarmente il confine.¹² UNHCR riconosce pertanto che *“the right to seek asylum and the protection against refoulement, are therefore temporarily derogated in the four territories where the emergency declaration applies”*, in violazione del diritto di asilo e del principio di non respingimento come stabiliti dalla Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato e come altresì previsto dai Trattati istitutivi dell’Unione, ivi compresa la Carta UE dei diritti fondamentali (Carta).¹³

Inoltre, UNHCR sottolinea che la legislazione lettone non limita l’uso della forza da parte della polizia e delle autorità di frontiera, né prevede che questa sia utilizzata come *ultima ratio* e solamente quando sia giustificata, necessaria e proporzionata al fine preposto, pertanto potenzialmente conducendo a violazioni del diritto alla vita e al divieto di tortura, trattamenti disumani e degradanti ai sensi della CEDU e della Carta.

Infine, anche la Polonia ha introdotto modifiche alla propria legislazione nazionale in materia di asilo e immigrazione. Anche in questo caso è prevista l’espulsione di chiunque sia entrato irregolarmente nel Paese, anche se richiedente protezione internazionale, e senza effetto sospensivo dell’ordine di rimpatrio in caso di ricorso. È altresì prevista la possibilità per le autorità competenti di non esaminare la domanda di protezione internazionale in caso di ingresso non autorizzato da parte del richiedente, elementi che hanno destato forti preoccupazioni, *inter alia*, da parte della *Helsinki Foundation for Human Rights*.¹⁴ Anche in questo caso, è importante ricordare il verdetto della Corte europea dei diritti dell’uomo nel caso *M.K. and Others v Poland* del luglio 2020, in cui ha osservato che la Bielorussia non offre un adeguato sistema di asilo e di accoglienza.¹⁵ Pertanto, la Polonia è stata ritenuta responsabile di sistematiche espulsioni collettive in violazione dell’art. 4 Protocollo 4 CEDU, nonché dell’art. 3 CEDU. La Corte ha altresì riscontrato la violazione da parte del governo polacco del diritto al ricorso effettivo, ai sensi dell’art. 13 CEDU, e dell’art. 34 CEDU, in quanto la Polonia non ha attuato le *interim measures* disposte dalla medesima Corte in relazione al divieto di espulsione di cittadini di uno Stato terzo in Bielorussia.¹⁶ Vi è un ulteriore, non certo meno grave, ordine di preoccupazione inerente alla condotta polacca. Come denunciato da molteplici organizzazioni della società civile operanti sul campo, le autorità starebbero costantemente impedendo

¹² United Nations High Commissioner for Refugees, *UNHCR Law Observations on Latvian Declaration of Emergency Situation* www.unhcr.org.

¹³ *Ibid.* par. 8.

¹⁴ Helsinki Foundation for Human Rights, *Comments of the Helsinki Foundation for Human Rights on the Bill Amending the Act on Foreign Nationals and the Act on Granting Protection to Foreign Nationals in the Territory of the Republic of Poland* www.hfhr.pl.

¹⁵ ECtHR *M.K. and Others v Poland* App n. 40503/17, 42902/17 and 43643/17 [23 July 2020] par. 172-173. Per un commento, si veda U Brandl e P Czech, ‘A Human Right to Seek Refuge at Europe’s External Borders: The ECtHR Adjusts its Case Law in M.K. vs Poland’ (11 September 2020) *Odysseus Network Blog* eumigrationlawblog.eu.

¹⁶ ECtHR *R.A. and Others v. Poland* App n. 42120/21 and *H.M.M. and Others v. Latvia* App n. 42165/21 [25 August 2021] decision on interim measures.

l'accesso alle zone di confine da parte degli operatori di assistenza medico-sanitaria per portare soccorso ai feriti e per limitare i danni alla salute connessi alle gelide temperature invernali.¹⁷ Tale divieto di soccorso, capace di pregiudicare la salute e la vita dei migranti, risulterebbe in piena violazione dei diritti umani sia nel diritto internazionale che dell'Unione. Tale grave inottemperanza dei propri obblighi in materia di diritti umani si aggiungerebbe alle molteplici violazioni del diritto UE in materia di asilo e migrazione da parte della Polonia più volte oggetto delle procedure di infrazione della Commissione e censurate dalla Corte di giustizia.¹⁸

III. LE MISURE EMERGENZIALI EUROPEE: QUALE SOSTEGNO PER I MIGRANTI?

Alle misure emergenziali adottate a livello nazionale, il 1° dicembre 2021, la Commissione ha comunicato la propria proposta di decisione del Consiglio per attuare misure emergenziali, temporanee ed eccezionali a beneficio di Lituania, Lettonia e Polonia al fine di fornire loro supporto nella gestione della crisi causata dal favoreggiamento dell'immigrazione irregolare da parte della Bielorussia.¹⁹

La Commissione ha prospettato tre ordini di misure a tal fine, da applicarsi per un periodo massimo di sei mesi, rinnovabile. Le misure sono rivolte a tutti i cittadini di Stato terzo che arrivino nel territorio di Lituania, Lettonia e Polonia a partire dall'entrata in vigore della decisione, sia a quelli già irregolarmente presenti nei loro territori come conseguenza delle azioni perpetrate dalla Bielorussia, le cui domande di protezione internazionale non siano state registrate o nei confronti dei quali la procedura di rimpatrio non sia ancora iniziata.

Secondo la proposta di decisione, i tre Stati membri potranno innanzitutto estendere a quattro settimane la registrazione delle domande di protezione internazionale, dando tuttavia priorità a quelle presentate da famiglie e da minori; ciò in luogo del periodo massimo di 10 giorni attualmente previsto dall'art. 6(1) della direttiva 2013/32 (direttiva procedure). In deroga alla medesima direttiva, gli Stati sarebbero altresì legittimati ad applicare la procedura di frontiera a tutti i richiedenti, compresi i minori, anche nella fase di ricorso al fine di valutare l'ammissibilità della loro domanda di protezione internazionale. Un'unica eccezione all'applicazione della procedura di frontiera è prevista per i richiedenti che presentino problemi di salute che non possano essere curati alla frontiera o nelle zone di transito. In deroga, poi, all'art. 43(2) della direttiva procedure, il limite massimo

¹⁷ Medici Senza Frontiere, *Polonia: stop alle attività al confine con la Bielorussia per mancato accesso* www.medicisenzafrontiere.it; Grupa Granica, *Humanitarian Crisis at the Polish-Belarusian Border* www.grupagranica.pl.

¹⁸ Per approfondimenti, si veda PM Rodríguez, 'Poland Before the Court of Justice: Limitless or Limited Case Law on Art. 19 TEU?' (2020) *European Papers* www.europeanpapers.eu 331; M Aranci, 'I recenti interventi della Corte di giustizia a tutela della rule of law in relazione alla crisi polacca' (2019) *European Papers* www.europeanpapers.eu 271.

¹⁹ Comunicazione COM(2021) 752 final cit.

entro cui adottare una decisione in merito alla domanda di protezione internazionale e garantire, eventualmente, l'accesso al territorio è esteso fino a 16 settimane.

In secondo luogo, l'art. 3 della proposta di decisione prevede che gli Stati membri in questione possano derogare la direttiva 2013/33 (direttiva accoglienza) e fornire condizioni materiali di accoglienza differenti rispetto a quelle previste dagli art. 17 e 18 della medesima, fermo restando che debbano comunque essere soddisfatti i bisogni essenziali dei richiedenti protezione. Tuttavia, né le modalità di fornitura né la natura di tali "diverse" condizioni materiali vengono specificate nel testo della proposta. In terzo luogo, la Commissione prevede il sostegno operativo di alcune agenzie dell'Unione, tra cui lo *European Asylum Support Office* (EASO), Europol e Frontex per le fasi di registrazione, accoglienza e rimpatrio (art. 6-8 della proposta di decisione).

IV. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: CUPI SCENARI ALLA FRONTIERA ESTERNA DELL'UE

In attesa di una presa di posizione del Consiglio, è bene soffermarsi su alcuni punti e porre l'intera questione nel quadro di riferimento. Innanzitutto, preme rammentare che l'interesse nazionale degli Stati deve necessariamente essere bilanciato dal pieno rispetto dei diritti umani dei migranti, come recentemente ricordato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in *M.A. v Denmark*.²⁰ Inoltre, come affermato in una dichiarazione congiunta delle organizzazioni specializzate nel settore della migrazione e dell'asilo operanti in Europa, "le persone al centro della crisi sono strumentalizzate all'interno del conflitto di natura securitaria tra l'UE e la Bielorussia, ma queste persone non sono di per sé una minaccia alla sicurezza, e non dovrebbero essere considerate né trattate da entrambe le parti come se fossero un'arma".²¹

In altre parole, i migranti non dovrebbero subire le conseguenze di uno scontro "tra titani", come invece pare stia avvenendo. Ciò che emerge, infatti, dalla breve analisi delle misure adottate a livello nazionale da Lituania, Lettonia e Polonia è un'evidente sanzione non già in capo al governo bielorusso, bensì ai danni di cittadini di Stato terzo, il cui accesso alla procedura di asilo e l'ingresso al territorio nazionale vengono severamente limitati, con inevitabili ripercussioni sull'esercizio del loro diritto di asilo. Risulta arduo comprendere come il sistematico respingimento e il rimpatrio automatico verso un Paese terzo non sicuro né democratico, quale è la Bielorussia, tassativamente previsti da tutte e tre le legislazioni sopra descritte per chiunque giunga nel territorio nazionale in maniera irregolare possa essere conforme con il diritto UE ed internazionale di asilo, come ripetutamente affermato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e da UNHCR. Tali

²⁰ ECtHR *M.A. v Denmark* App n. 6697/18 [9 July 2021]. See also ECtHR *R.R. and Others v Hungary* App n. 36037/17 [2 March 2021]; ECtHR *Strand Lobben and Others v Norway* App n. 37283/13 [10 September 2019]; ECtHR *Stec and Others v the United Kingdom* App n. 65731/01 and 65900/01 [12 April 2006]; Case C-540/03 *European Parliament v Council* ECLI:EU:C:2006:429.

²¹ ASGI, *Appello all'UE: ripristinare i diritti e i valori alle frontiere d'Europa* www.asgi.it.

pratiche non ledono solamente il diritto di asilo e il principio di non respingimento, ma anche il diritto alla vita, alla salute e il divieto di tortura.

Inoltre, sebbene la proposta di decisione della Commissione venga salutata come una *"living manifestation to [...] solidarity"*, non si può far meno di notare, come discusso più approfonditamente altrove, che tale manifestazione assuma esclusivamente le forme di una solidarietà interstatale che poco o per nulla tiene conto anche dei bisogni e dei diritti dei cittadini di Stato terzo.²² Tale approccio risulta pacifico nelle stesse comunicazioni della Commissione sul tema, in cui la guardiana dei Trattati ribadisce in più punti che Lituania, Lettonia e Polonia siano state *"costrette"* (*forced*) ad intensificare i controlli alle frontiere, a limitare al minimo i punti di accesso alle frontiere esterne e a militarizzare i confini per prevenire gli ingressi non autorizzati, giustificando tali atti alla luce dell'esigenza di proteggere la sicurezza nazionale e l'integrità territoriale.²³ Nonostante l'obiettivo incremento negli arrivi in questi tre Paesi, risulta arduo pensare che poco più di 7.000 persone in totale possano mettere a repentaglio la tenuta del sistema d'asilo di tre Stati europei oltre che costituire una reale minaccia alla loro sovranità territoriale.

In conclusione, in maniera tanto evidente quanto inspiegabile, l'approccio sanzionatorio adottato dall'Unione nei confronti di cittadini di Stato terzo in fuga dal regime bielorusso sembra ignorare che la reale minaccia risieda in un Paese confinante e non nelle persone che da lì giungono forzatamente. Chi avrà la meglio in questo scontro "tra titani", solo il tempo lo dirà. Quel che appare inevitabile sono le gravi ripercussioni per la vita, i diritti, il benessere e il futuro di chi si trova tra l'uno e l'altro.

²² Commissione europea, *Asilo e rimpatrio: la Commissione propone misure giuridiche e pratiche temporanee per far fronte alla situazione di emergenza alle frontiere esterne dell'UE con la Bielorussia* (2021) ec.europa.eu enfasi aggiunta. Si veda C Scissa, 'Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo dalla prospettiva della vulnerabilità: un'occasione mancata' (2021) *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies* 351.

²³ Comunicazione COM(2021) 752 final par. 4, 5 e 14 cit.

