

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E  
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in  
Scienze politiche, relazioni internazionali, diritti umani



LA POLITICA DELLA CROAZIA DI  
RESPINGIMENTO DEI MIGRANTI NELL'ANALISI  
DEL CONSIGLIO D'EUROPA.

Profili di violazione dei divieti di tortura ed  
espulsione collettiva.

*Relatore:* Prof. PAOLO DE STEFANI

*Laureanda:* CARLOTTA CODELUPPI  
matricola N.1198898

A.A. 2022/2023

## **Indice**

<b>Introduzione</b> .....	2
<b>CAPITOLO I – La rotta balcanica</b> .....	5
<b>I.I - Il 2015, anno chiave</b> .....	5
<b>I.II - L'accordo Unione europea-Turchia e la progressiva chiusura dei confini</b> ....	8
<b>I.III – Le conseguenze della chiusura delle frontiere</b> .....	9
<b>I.IV – Le prime sentenze che condannano i respingimenti</b> .....	12
<b>CAPITOLO II – La Croazia e i respingimenti</b> .....	13
<b>II.I – Cosa si intende con il termine “respingimenti”</b> .....	13
<b>II.II – Le numerose denunce delle pratiche delle autorità croate ai danni dei migranti</b> .....	16
<b>CAPITOLO III – Le pronunce del Consiglio d'Europa nei confronti della Croazia</b> 21	
<b>III.I – Il rapporto dello <i>Special Representative of the Secretary General on Migration and Refugees</i></b> .....	21
<b>III.II – Il rapporto del <i>Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons</i></b> 24	
<b>III.III – Il rapporto del <i>Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment</i></b> .....	27
<b>CAPITOLO IV - Il caso M.H. e altri c. Croazia</b> .....	32
<b>IV.I - Violazione dell'art. 4 Protocollo 4: divieto di espulsioni collettive di stranieri</b> 33	
<b>IV.II - Violazione dell'art. 3: divieto di tortura</b> .....	36
<b>IV. III – L'esecuzione della sentenza</b> .....	41
<b>Conclusioni</b> .....	45
<b>Bibliografia</b> .....	48
<b>Fonti normative</b> .....	51

## Introduzione

Nella sua raccomandazione “*Pushed beyond the limits*”<sup>1</sup> la Commissaria per i diritti umani del Consiglio d’Europa, Dunja Mijatović, sottolinea, da un lato, quanto la risposta degli Stati europei davanti alla crisi umanitaria causata dalla guerra in Ucraina sia stata immediata e sentita con più di 4 milioni di profughi accolti in Europa. Dall’altro fa notare che questa accoglienza così calorosa riservata al popolo ucraino si pone in netto contrasto con le diffuse violazioni dei diritti umani commesse contro migranti e richiedenti asilo da parte di numerosi Stati membri del Consiglio d’Europa. Ormai da anni, infatti, sono ampiamente documentati maltrattamenti e respingimenti ai danni di persone migranti che tentano di fare ingresso negli Stati europei.

Questa tesi si propone di approfondire, nel quadro dell’analisi che ne fa il Consiglio d’Europa, la politica di respingimenti, spesso accompagnati anche da maltrattamenti, dei migranti da parte della Croazia negli anni compresi tra il 2018 e il 2021; cercando, in particolare, di mettere in evidenza profili di violazione dei divieti di tortura e pene o trattamenti inumani o degradanti e di espulsione collettiva così come sanciti dalla Convenzione europea dei Diritti dell’Uomo<sup>2</sup> e interpretati dalla Corte europea dei Diritti dell’Uomo. Prima di approfondire il tema nello specifico bisogna comprendere il contesto in cui si inserisce: la rotta migratoria balcanica; nel primo capitolo sono dunque riportati gli eventi più rilevanti che hanno interessato questa rotta a partire dal 2015, anno nel quale è giunta alla conoscenza del “grande pubblico”, poiché quasi un milione di persone in fuga dalla grave instabilità dei paesi mediorientali l’ha percorsa per tentare di raggiungere l’Europa. Successivamente viene fornita una spiegazione per cercare di chiarire il significato e l’uso del termine “respingimenti” (*pushbacks*); per poi capire a cosa in concreto i migranti vanno incontro quando sono intercettati dalle autorità croate grazie alle informazioni e alle testimonianze raccolte da alcune organizzazioni non governative (ONG) e dall’Ombudswoman della Croazia. Si accenna, in seguito, al

---

<sup>1</sup> Council of Europe Commissioner for Human Rights, “Pushed beyond the limits. Four areas for urgent action to end human rights violations at Europe’s borders” (2022).

<sup>2</sup> Rispettivamente Art. 3 della Convenzione e Art. 4 del Protocollo 4 alla Convenzione.

fatto che anche a livello di organizzazioni internazionali intergovernative ci si sia occupati di queste pratiche di respingimenti e maltrattamenti. Nel terzo capitolo sono analizzati alcuni rapporti di organi del Consiglio d'Europa che, in seguito al crescente numero di rapporti e denunce che mettono in luce una sorta di “copione non scritto” relativamente ai trattamenti che la polizia croata infligge ai migranti, hanno svolto missioni in Croazia con gli obiettivi di: esaminare i metodi di gestione dei migranti, incontrarne alcuni per raccogliere le loro testimonianze e soprattutto verificare se le numerose accuse di maltrattamenti e respingimenti sommari sono fondate. Infine, viene approfondito l'importante caso M.H. e altri contro lo Stato croato e la relativa sentenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, nella quale la Corte dichiara la Croazia colpevole di aver violato l'Art. 3 della Convenzione e l'Art.4 del Protocollo 4 alla Convenzione; si descrive anche l'*action plan* in cui sono enunciate le misure che lo Stato croato intende attuare per dare esecuzione alla sentenza e evitare che in futuro si ripetano simili violazioni.

La scelta di approfondire il tema dei respingimenti e delle violenze contro i migranti da parte della Croazia è strettamente legata al tirocinio curriculare che ho svolto presso la Comunità di Sant'Egidio di Padova, in particolare nel servizio che si occupa di migranti e rifugiati. In questa sede ho avuto l'opportunità di conoscere e fare amicizia con alcune persone che sono giunte da poco in Italia percorrendo la rotta balcanica, ho ascoltato i racconti dei loro lunghi e difficili viaggi e dei maltrattamenti che hanno subito, anche ad opera della polizia croata. Una volta terminato il periodo di stage ho deciso di continuare questo servizio perché nella Comunità mi sembra di aver trovato un modo di costruire percorsi di pace e integrazione che mai avevo incontrato prima in altre realtà. Così ho avuto la grande opportunità di andare in una delle zone della rotta balcanica che, soprattutto negli ultimi anni, è diventata cruciale per riuscire a fare ingresso nell'Unione europea; ad agosto 2022, infatti, ho partecipato ad una delle missioni della Comunità di Sant'Egidio a Bihać nel Nord – Ovest della Bosnia Erzegovina al confine con la Croazia. Qui abbiamo conosciuto tanti migranti che si preparavano a fare il cosiddetto “*game*” (nome che viene dato al tentativo di attraversare le frontiere lungo la rotta balcanica, in particolare quella croata); la maggioranza erano ragazzi o giovani uomini soli originari dell'Afghanistan, del Pakistan e del Bangladesh, ma

non mancavano anche persone provenienti da Paesi africani. Abbiamo incontrato molti di loro in case o fabbriche abbandonate dove vivono per pochi giorni, giusto il tempo che serve a recuperare le forze e il necessario per cercare di oltrepassare il confine; si tratta di luoghi fatiscenti, pieni di rifiuti, senza alcun tipo di servizio (acqua, corrente elettrica, servizi igienici) e spesso anche privi di finestre e/o pareti. Ci hanno raccontato di aver tentato il *game* numerose volte, di essere stati derubati e picchiati dalla polizia croata, la quale, in certi casi, ha anche lanciato contro di loro cani addestrati ad attaccare, alcuni si erano infortunati mentre attraversavano boschi e sentieri impervi per evitare di essere intercettati dalle autorità di frontiera. Questa esperienza mi ha spinto a voler capire meglio cosa accade in questi luoghi e, dunque, a scegliere di approfondire questo tema nell'elaborato finale di questo percorso universitario.

## **CAPITOLO I – La rotta balcanica**

La cosiddetta “rotta balcanica” è il percorso che i migranti, provenienti principalmente dal Medio Oriente e dall’Asia, compiono attraverso l’Europa Sud-Orientale per raggiungere i paesi più ricchi dell’Unione europea.<sup>3</sup> In particolare questo termine indica l’unione di due rotte migratorie che costituiscono l’una il continuo dell’altra: la rotta dei Balcani occidentali e quella del Mediterraneo orientale.<sup>4</sup> La seconda porta, via mare, dalla Turchia alla Grecia; la prima attraversa, via terra, Macedonia del Nord, Albania, Kosovo, Montenegro, Serbia, Bosnia Erzegovina, per poi giungere nei primi Stati membri dell’Unione europea: Romania, Ungheria o Croazia, da qui poi le persone tentano di arrivare nei paesi dell’Europa occidentale.<sup>5</sup>

### **1.1 - Il 2015, anno chiave**

Pur essendo praticata ormai da tempo questa rotta ha raggiunto la conoscenza del “grande pubblico” solo nel 2015, anno in cui si è raggiunto il picco di persone che l’hanno attraversata, quasi un milione<sup>6</sup>, causando una vera e propria crisi umanitaria.<sup>7</sup> La maggioranza di queste persone proveniva dalla Siria, dove la guerra non accennava a terminare; ma non erano solo siriani a decidere di lasciare il loro paese, fecero così anche tanti altri, tra cui, ad esempio, afgani, iraniani e iracheni per i quali le prospettive economiche e politiche nei paesi di origine non erano buone. Davanti a questo grande flusso di persone, tanto gli Stati lungo la rotta balcanica quanto l’Unione europea e i suoi Stati Membri non si sono dimostrati adeguatamente pronti e soprattutto sono mancate, nonostante alcuni tentativi, forme

---

<sup>3</sup> Conti, “(De)humanization and the border reality: the discursive construction of meaning in the context of the Balkan route between Bosnia-Herzegovina and Croatia” (2020).

<sup>4</sup> International Organization for Migration (IOM), “Addressing Complex Migration Flows in the Mediterranean: IOM Response Plan Spotlight on South-Eastern Europe” (2015).

<sup>5</sup> Border Violence Monitoring Network, Introduction to context (s.d.).

<sup>6</sup> Chiodi, D’Urso, Ferro e Martino, “La Rotta balcanica 5 anni dopo” (2021).

<sup>7</sup> Durante l’estate del 2015 il numero di persone che hanno percorso la rotta del Mediterraneo orientale è addirittura arrivato a superare quello dei migranti che hanno attraversato la rotta del Mediterraneo centrale.

di coordinamento fra i paesi coinvolti che consentissero una gestione efficace e umana del fenomeno. L'ingente numero di persone che a partire dalla primavera del 2015 arriva in Turchia e conseguentemente in Grecia spinge la Macedonia del Nord a modificare la sua legge sull'asilo e sulla protezione temporanea permettendo ai migranti di transitare attraverso il suo territorio e raggiungere più facilmente la Serbia.<sup>8</sup> Quest'ultima comincia a diventare un paese nevralgico della rotta, qui, infatti, vicino al confine con la Macedonia del Nord viene aperto ad agosto un primo centro di accoglienza che funge da principale punto di registrazione per i migranti; i quali tendenzialmente rimangono nel paese per pochi giorni, per poi muoversi verso l'Ungheria.<sup>9</sup> La risposta dello Stato ungherese a questo grande afflusso di persone sul suo territorio non tarda ad arrivare ed è alquanto drastica; tra luglio e settembre il governo ungherese fa erigere una barriera metallica alta 4 metri e lunga 175 chilometri lungo il confine con la Serbia, per poi fare lo stesso, pochi mesi dopo, anche lungo il confine croato. Sulla chiusura del confine a migranti e rifugiati il primo ministro ungherese Viktor Orbán e il suo partito hanno costruito una parte importante del loro consenso: si tratta, infatti, di una misura in linea con il modello di Europa che Orbán promuove, «[...] un'Europa cristiana e conservatrice, che vede nell'immigrazione un pericoloso grimaldello.»<sup>10</sup> Non serve attendere molto tempo prima che anche altri Stati lungo la rotta seguano le orme dell'Ungheria; a fine novembre 2015 la Macedonia comincia la costruzione di una barriera metallica di filo spinato, molto simile a quella ungherese, lungo un tratto del confine con la Grecia, quello che al tempo era il maggiormente interessato dall'attraversamento da parte dei migranti. Lo stesso inizia a fare, sempre nel novembre 2015, anche la Slovenia lungo il confine che la separa dalla Croazia.<sup>11</sup> In generale è possibile affermare che tra la fine del 2015 e l'inizio del 2016 diventa sempre più difficile per i migranti attraversare i confini; oltre all'erezione di barriere fisiche diversi Stati lungo la rotta decidono di cambiare quasi ogni giorno il numero di persone alla quali consentire di entrare sul proprio territorio, questa pratica viene poi

---

<sup>8</sup> IOM, "Addressing Complex Migration Flows" (2015).

<sup>9</sup> Oruc, Raza and Santic, "The Western Balkan migration route (2015-2019)" (2020).

<sup>10</sup> Tacconi, "Il muro dell'Ungheria di Orbán, ferita nell'Europa di oggi" (2019).

<sup>11</sup> Il Post, "La Slovenia ha cominciato a costruire una barriera al confine con la Croazia" (2015).

accompagnata da restrizioni circa chi può fare ingresso basate sul paese di origine dei migranti: vengono fatti passare quasi esclusivamente siriani, afgani e iracheni, ritenendo che siano gli unici ad avere un'effettiva possibilità di vedersi riconosciuto l'asilo; sono, invece, lasciati fuori tutti i cosiddetti "migranti economici".<sup>12</sup>

Per quanto concerne l'Unione europea è opportuno notare che davanti alla crisi migratoria del 2015 essa fatica ad assumere una posizione costruttiva che permetta di sbloccare la situazione tramite un efficace sistema di redistribuzione dei migranti. L'unica misura rilevante da segnalare in questo senso è quella frutto di due decisioni vincolanti dei ministri degli Interni dell'Unione, riuniti nel Consiglio, con le quali viene istituito un meccanismo di redistribuzione di 160.000 rifugiati in tutti gli Stati membri, secondo quote proporzionali. L'impatto di queste decisioni sulla realtà è alquanto limitato, in primo luogo, in quanto il numero dei beneficiari è inferiore alle effettive necessità; in secondo luogo, nei fatti gli Stati procederanno con estrema lentezza ad assolvere agli obblighi imposti prendendo in carico i richiedenti asilo a loro assegnati, infatti, nel dicembre 2017, data prevista per la conclusione dei ricollocamenti, solamente 33.577 migranti su 160.000 saranno stati effettivamente ricollocati.<sup>13</sup> Spicca, in quanto si pone in controtendenza rispetto alle posizioni degli altri Stati membri, la scelta della Germania che ad agosto 2015 dichiara di sospendere l'applicazione degli accordi di Dublino<sup>14</sup> nei confronti di tutti i profughi siriani, di fatto accettando di farsi carico di tutte le richieste d'asilo che questi avrebbero presentato.<sup>15</sup> In seguito a questa decisione tra il 2015 e il 2016 la Germania arriva ad accogliere circa 1,2 milioni di profughi. A gennaio 2016, però, lo Stato tedesco afferma di aver raggiunto la sua capacità massima di accoglienza e che, quindi, da lì in avanti sarebbe stato costretto a limitare il numero giornaliero di nuovi ingressi.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa, "Rotta balcanica, anche la Macedonia alza un muro" (2015).

<sup>13</sup> Chiodi, D'Urso, Ferro e Martino, "La Rotta balcanica 5 anni dopo" (2021).

<sup>14</sup> Gli accordi di Dublino prevedono che un richiedente asilo non possa presentare la sua domanda in più di uno Stato membro dell'UE e che quest'ultima debba essere gestita dal primo Stato membro nel quale fa ingresso.

<sup>15</sup> Il Post, "La Germania accoglierà tutti i rifugiati siriani" (2015).

<sup>16</sup> Border Violence Monitoring Network, Introduction to context (s.d.).



## **I.II - L'accordo Unione europea-Turchia e la progressiva chiusura dei confini**

Gli Stati membri dell'Unione europea, sempre più preoccupati dal crescente numero di persone che stanno arrivando percorrendo la rotta balcanica, nell'autunno del 2015 aprono una trattativa con la Turchia per ; si giunge, così, a marzo 2016 alla stipula di un “accordo”<sup>17</sup> tra lo Stato turco e l'Unione europea che formalmente sancisce la chiusura della rotta balcanica.<sup>18</sup> Gli obiettivi che le due parti si sono date per questo negoziato sono di smantellare il business portato avanti dai trafficanti di persone e di offrire a chi migra un'alternativa al mettere a rischio la propria vita. Guardando più specificamente al contenuto dell'accordo, esso prevede, in primo luogo, che ogni migrante irregolare che fosse arrivato sulle isole greche dalla Turchia a partire dal 20 marzo 2016, se non ritenuto idoneo a ricevere protezione internazionale, venisse rimandato in Turchia; in secondo luogo, si introduce uno schema di scambio 1:1 in base al quale per ogni siriano rimandato in Turchia, un altro viene ricollocato in uno stato membro UE. Inoltre, la Turchia si impegna ad intraprendere tutte le misure necessarie ad evitare l'apertura di nuove rotte migratorie illegali. In cambio l'Unione europea avrebbe velocizzato l'erogazione alla Turchia di 3 miliardi di euro da impiegare nella gestione dei profughi presenti nello Stato turco e, una volta che questi fondi fossero stati esauriti, si impegna a trasferire ulteriori 3 miliardi entro la fine del 2018.<sup>19</sup> Di fatto si può dire che con questo accordo i paesi dell'Unione europea hanno delegato alla Turchia il controllo di una parte della loro frontiera esterna. Successivamente alla firma dell'accordo anche Macedonia, Croazia e Slovenia dichiarano la chiusura delle loro frontiere alle persone in transito. Una prima grave conseguenza di questa rapida successione di chiusure è che decine di migliaia di migranti rimangono bloccati nello Stato che in quel momento stanno cercando di attraversare. Per quanto

---

<sup>17</sup> In questa trattazione ci si riferisce a quello tra UE e Turchia usando il termine “accordo” in quanto è così che viene più comunemente inteso, si precisa, però, che si tratta di una “dichiarazione” pubblicata in forma di comunicato stampa del Consiglio europeo.

<sup>18</sup>Chiodi, D'Urso, Ferro e Martino, “Rotte balcanica 5 anni dopo” (2021).

<sup>19</sup> Consiglio europeo, comunicato stampa 18 marzo 2016.

inizialmente l'accordo abbia avuto l'effetto desiderato e gli ingressi in Grecia siano diminuiti, non si può affermare che la rotta balcanica sia mai stata veramente chiusa; i migranti hanno continuato a cercare di percorrerla dovendo, però, ricorrere a vie e mezzi più pericolosi (muoversi di notte, nascondersi nei rimorchi dei tir, appendersi ai treni in corsa...) <sup>20</sup> e frequentemente affidandosi a trafficanti di persone che richiedono pagamenti anche di migliaia di euro per attraversare le frontiere in auto. Inoltre, dal 2018 in avanti i numeri delle persone in transito lungo la rotta sono ricominciati a crescere. <sup>21</sup> In seguito alle chiusure delle frontiere sopra citate, tra il 2016 e il 2017 l'unica via di accesso legale all'Unione europea è costituita da un sistema di liste di attesa, del quale comunque beneficia un numero molto limitato di richiedenti asilo, gestito congiuntamente dalla autorità serbe e ungheresi. A metà del 2016 questo sistema prevede che venga consentito a circa 500 persone a settimana di passare il confine serbo-ungherese per poi poter presentare domanda di asilo in Ungheria. Ben presto, però, il numero degli ingressi comincia ad essere ridotto; nel 2017 il passaggio è permesso ad un massimo di 20 migranti a settimana, fino poi ad esaurirsi definitivamente. <sup>22</sup> In questo periodo, tra le numerosissime persone che rimangono escluse dalle liste, molte scelgono comunque di provare ad attraversare la frontiera e non mancano le testimonianze di violenti respingimenti operati dalle autorità ungheresi.

### **I.III – Le conseguenze della chiusura delle frontiere**

Il fallimento del sistema delle liste d'attesa serbo e la progressiva chiusura dei confini lungo il tradizionale percorso della rotta balcanica hanno avuto due grandi conseguenze. In primo luogo, un inasprimento delle violenze e dei respingimenti illegali ai danni dei migranti che provano ad attraversare i confini, in particolare da parte delle polizie ungheresi, croate e slovene. Specificamente nei confronti delle ultime due ci sono state accuse di aver praticato "respingimenti a catena"; in questi casi la polizia slovena ha consegnato gruppi di migranti in transito a quella croata,

---

<sup>20</sup> Border Violence Monitoring Network, Introduction to context (s.d.).

<sup>21</sup> Chiodi, D'Urso, Ferro e Martino, "La Rotta balcanica 5 anni dopo" (2021).

<sup>22</sup> Rete RiVolti ai Balcani, "La rotta balcanica. I migranti senza diritti nel cuore dell'Europa" (2020).

la quale, poi, li avrebbe deportati in Serbia.<sup>23</sup> In secondo luogo, si nota che sempre più migranti, a partire dalla fine del 2017, cominciano a sperimentare un nuovo percorso che dalla Serbia Sud-occidentale attraversa la Bosnia Erzegovina per poi raggiungere Croazia, Slovenia e infine Italia. Fino ad allora la Bosnia Erzegovina, a causa dei suoi territori montagnosi e delle sue strade e ferrovie sottosviluppate, era sostanzialmente rimasta esclusa dai maggiori flussi migratori. Secondo i dati dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) si è passati da 1.166 transiti irregolari nel paese nel 2017 a 22.370 nel 2018 arrivando ad un picco nel 2019 con 29.196.<sup>24</sup> Fin dall'inizio di questo flusso di persone la Repubblica serba di Bosnia ha affermato che non si sarebbe occupata dell'accoglienza dei migranti; infatti, solo nei territori della Federazione di Bosnia Erzegovina sono sorti accampamenti informali e campi per migranti per la maggior parte gestiti dall'OIM e finanziati dall'Unione europea. Nell'area della Federazione i migranti si concentrano soprattutto nelle città di Bihać e di Velika Kladuša nel cantone nord-occidentale di Una-Sana. Infatti, nonostante la Bosnia Erzegovina condivide con la Croazia un confine lungo 950 chilometri, la quasi totalità dei tentativi di attraversamento della frontiera avviene dal cantone sopra citato in quanto si tratta di un'area circondata quasi interamente dal confine croato e dalla città di Velika Kladuša è necessario percorrere solo 240 chilometri per raggiungere Trieste; inoltre valicare il confine in questa zona permette di evitare i fiumi Una e Sava, facilmente pattugliabili dalla polizia di frontiera e difficilmente attraversabili, che segnano la maggior parte del confine bosniaco-croato.<sup>25</sup>

Durante il 2018 e il 2019 non avvengono particolari cambiamenti lungo la rotta balcanica; ciò che, però, merita di essere messo in evidenza è l'esacerbarsi dei maltrattamenti ai danni delle persone in transito praticati dalle autorità di frontiera di diversi paesi. I migranti intercettati dalla polizia vengono spesso umiliati, minacciati, picchiati, derubati delle poche cose che possiedono e che sono loro

---

<sup>23</sup> Border Violence Monitoring Network, Introduction to context (s.d.).

<sup>24</sup> Chiodi, D'Urso, Ferro e Martino, "La Rotta balcanica 5 anni dopo" (2021).

<sup>25</sup> Rete RiVolti ai Balcani, "La rotta balcanica" (2020).

necessarie per proseguire il viaggio e, infine, respinti, senza la debita analisi delle diverse situazioni individuali.

Nel 2020 la pandemia provocata dal Covid-19 non ha tanto avuto l'effetto di diminuire i transiti lungo la rotta, quanto quello di rendere il viaggio ancora più difficile a causa delle misure sanitarie e delle chiusure delle frontiere.<sup>26</sup> In questo anno una novità è rappresentata dall'Italia che si inserisce in quel meccanismo di respingimenti a catena, precedentemente menzionato, che già era portato avanti da Slovenia e Croazia per fare ritornare in Bosnia o Serbia i migranti giunti sul loro territorio. Il governo italiano dichiara che quelle che esso definisce "riammissioni informali", tramite le quali riconsegna alle autorità slovene i migranti che hanno attraversato il confine, sono legali e avvengono in applicazione di un accordo che Italia e Slovenia hanno firmato nel 1996.<sup>27</sup> Secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno dal primo gennaio al 15 novembre 2020 sono state riammesse in Slovenia 1240 persone, 1000 in più rispetto a quanto fatto nel 2019. Alla fine del 2020, poi, su tutti i media europei si torna a parlare di rotta balcanica in seguito alla diffusione delle immagini dell'incendio che il 23 dicembre distrugge il "Temporary reception centre" di Lipa in Bosnia Erzegovina, lasciando senza un riparo centinaia di migranti. Si trattava di un centro di accoglienza temporaneo gestito dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (IOM), aperto nell'aprile dello stesso anno come misura preventiva rispetto alla pandemia per accogliere 1000 uomini soli che prima di questo momento non avevano alcun luogo protetto dove stare. In questo campo fatto di tende le condizioni di vita erano al limite, ma, nonostante le numerose sollecitazioni di IOM, le autorità bosniache non fecero nulla per cercare di migliorare i miseri servizi di base offerti e rendere il campo adatto alle temperature invernali. Di conseguenza, proprio quel 23 dicembre, IOM dichiarava la definitiva chiusura del centro e i migranti qui ospitati, come segno di protesta per essere stati lasciati senza un riparo nel rigido inverno bosniaco, appiccarono il fuoco.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Chiodi, D'Urso, Ferro e Martino, "Rotta balcanica 5 anni dopo" (2021).

<sup>27</sup> Rete RiVolti ai Balcani, "La rotta balcanica" (2020).

<sup>28</sup> Rete RiVolti ai Balcani, "Lipa il campo dove fallisce l'Europa" (2021).

#### **L.IV – Le prime sentenze che condannano i respingimenti.**

Il 2021 rappresenta un anno di svolta per il riconoscimento in sede giurisdizionale di quello che, ormai da diversi anni, i migranti che cercano di arrivare in Europa attraverso la rotta balcanica stanno subendo. La Corte suprema slovena conferma una sentenza emessa dal Tribunale amministrativo l'anno precedente, riconoscendo la Slovenia colpevole di aver violato il diritto all'asilo, la proibizione di espulsioni collettive e il principio di non refoulement a danno di un cittadino camerunese riammettendolo in Croazia, da dove poi è stato respinto in Bosnia. Il Tribunale di Roma ha accolto il ricorso presentato da un richiedente asilo pakistano che a luglio 2020 è stato riammesso in Slovenia<sup>29</sup>, per poi, da qui, tramite l'ormai consolidato meccanismo di riammissioni a catena, essere stato fatto tornare in Bosnia. Con questa ordinanza il Tribunale di Roma ha sancito l'illegittimità della procedura di riammissione, dichiarando che viola le leggi internazionali, europee e nazionali.<sup>30</sup> In un caso affrontato dalla Corte amministrativa regionale della Stiria (Austria) essa ha confermato l'esistenza della pratica di respingimenti a catena e ha dichiarato la polizia austriaca colpevole di aver violato la dignità umana. Infine, la sentenza forse più rilevante in questo senso è stata quella emessa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha riconosciuto la Croazia colpevole delle violazioni del divieto di tortura e del divieto di espulsioni collettive ai danni di una famiglia afghana con minori che, a novembre 2017, è stata rimandata indietro dopo aver fatto ingresso in territorio croato dalla Serbia, senza che le venisse concesso di presentare richiesta di asilo; si tratta di un caso tristemente noto perché, subito dopo essere rientrata in Serbia in seguito al respingimento, una bambina di sei anni, parte di questa famiglia, è morta investita da un treno in corsa.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> La riammissione è avvenuta sulla base dell'accordo menzionato nel paragrafo precedente tra Italia e Slovenia.

<sup>30</sup> Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), "Riconosciuto il diritto a fare ingresso in Italia a chi ha subito una riammissione a catena verso la Bosnia" (2021).

<sup>31</sup> Questo caso verrà più approfonditamente analizzato in seguito nella trattazione. Border Violence Monitoring Network, Introduction to context (s.d.).

## CAPITOLO II – La Croazia e i respingimenti

Prima di affrontare nello specifico il tema di questo capitolo un aspetto interessante da sottolineare è che, nonostante il numero più grande di persone che hanno attraversato la rotta balcanica sia stato registrato tra l'estate del 2015 e i primi mesi del 2016, le denunce dei respingimenti effettuati anche con la forza da parte della Croazia hanno cominciato ad accumularsi solamente a partire da metà 2017. Ciò si spiega in quanto è da questo periodo che la Croazia ha cominciato a rafforzare la sua polizia di frontiera sia dal punto di vista dell'organico che da quello della dotazione tecnica e ad implementare una serie di misure deterrenti per scoraggiare gli attraversamenti illegali del confine, l'obiettivo di queste azioni era quello di cominciare a rendere il paese idoneo al suo futuro ingresso nello spazio Schengen. Al contrario lo stato croato tra il 2015 e il 2016 si è distinto, ed è stato per questo anche elogiato, per la sua gestione efficace e rispettosa dei diritti umani dei migranti, avvenuta anche grazie al supporto di ONG e di comuni cittadini.<sup>32</sup>

### II.I – Cosa si intende con il termine “respingimenti”

Il termine “respingimenti” (*pushbacks*) non ha una specifica definizione internazionalmente condivisa; può essere considerato come un termine ombrello applicabile ai casi di non rispetto dei diritti umani connessi al rifiuto di lasciare entrare in uno Stato persone intenzionate a richiedere protezione o, se già hanno fatto ingresso, costringerle a tornare indietro senza un'analisi della loro situazione individuale o, più in generale, a tutti quei casi in cui vengono intraprese azioni ostili volte ad impedire o comunque scoraggiare i migranti dall'entrare sul territorio di uno Stato.<sup>33</sup> Il Relatore speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti descrive i respingimenti come varie misure intraprese dagli Stati in conseguenza

---

<sup>32</sup> Council of Europe, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, “Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, to Bosnia and Herzegovina and to Croatia 24-27 July and 26-30 November 2018” (2019).

<sup>33</sup> Council of Europe Parliamentary Assembly, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, “Pushback policies and practice in Council of Europe member States” (2019).

alle quali i migranti, compresi i richiedenti asilo, sono sommariamente rimandati indietro nel paese dal quale hanno tentato di attraversare (o ci sono effettivamente riusciti) un confine internazionale senza che venga loro permesso di accedere a procedure di protezione internazionale o asilo o venga negata un'analisi individuale delle loro esigenze di protezione, tutte azioni che possono portare ad una violazione del principio di non *refoulement*.

Gli Stati detengono la sovranità sul proprio territorio, ne consegue che hanno il diritto di controllare l'ingresso e la permanenza in esso di chi non è cittadino e, dunque, anche il diritto di espellere chi non ha titolo a rimanere; tuttavia, questo potere non può essere esercitato in violazione dei diritti umani delle persone espulse, in particolare, in questo caso, contravvenendo agli obblighi del sopra citato principio di non *refoulement* sancito nella Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati (1951) che, con il tempo, è anche divenuto un principio di diritto internazionale consuetudinario.<sup>34</sup> In particolare l'Art. 33 della Convenzione prevede che «Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche». È importante sottolineare che questo divieto non si applica solamente agli individui a cui è già stato riconosciuto lo status di rifugiato, ma anche ai richiedenti asilo fino al momento della decisione definitiva sulla loro richiesta. Inoltre, indipendentemente dallo status giuridico di cui l'individuo gode, «[...] il principio del non respingimento è un elemento fondamentale del divieto di tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti sancito dall'articolo 7 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici del 1966, dall'articolo 3 della Convenzione delle Nazioni Unite del 1984 contro la tortura e dall'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.»<sup>35</sup> Infine, si noti che questo principio si applica tanto ai

---

<sup>34</sup>European Parliamentary Research Service, Radjenovic, "Pushbacks at the EU's external borders" (2021).

<sup>35</sup>European Union Agency for Fundamental Rights, "Gestione delle frontiere esterne - linee guida su come ridurre il rischio di respingimento (*refoulement*) lavorando in paesi terzi o con essi" p.1 (2016).

“respingimenti diretti”, cioè i casi in cui la persona viene respinta verso uno Stato in cui la sua vita e la sua libertà rischiano di essere minacciate, quanto ai “respingimenti indiretti” i quali si verificano quando un individuo viene mandato in un paese dal quale, poi, correrebbe un serio rischio di essere nuovamente respinto verso uno Stato con le caratteristiche appena citate.<sup>36</sup> Per i Paesi membri dell’Unione europea<sup>37</sup> il principio di non *refoulement* è sancito anche dall’Art.78.1 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea: «L’Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a [...] garantire il rispetto del principio di non respingimento.»

Molto spesso i respingimenti non riguardano persone singole, ma gruppi di migranti con la possibilità, dunque, di ricadere nella fattispecie dell’“espulsione collettiva” vietata dall’Art.4 del Protocollo 4 alla Convenzione europea sui diritti umani; non mancano, infatti, sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo che condannano le pratiche di respingimento come espulsioni collettive. In queste decisioni la Corte ha definito espulsione collettiva «qualsiasi misura dell’autorità competente che costringa degli stranieri, in quanto gruppo, a lasciare un Paese, salvi i casi in cui una tale misura venga adottata all’esito e sulla base di un esame ragionevole e oggettivo della situazione particolare di ciascuno degli stranieri che compongono il gruppo.»<sup>38</sup> Nella sua giurisprudenza la Corte ha anche ampliato l’ambito di applicazione territoriale di questo articolo dichiarando che «[...] laddove la Corte ha riconosciuto che uno Stato contraente aveva esercitato, in via eccezionale, la propria giurisdizione al di fuori del territorio nazionale, essa ha ammesso che l’esercizio della giurisdizione extraterritoriale di tale Stato aveva preso la forma di una espulsione collettiva.»<sup>39</sup> Si tratta del caso *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* in cui la Corte ha riconosciuto lo Stato italiano colpevole, tra gli altri, di aver violato l’Art.4 del Protocollo 4 ai danni di un gruppo di migranti che vennero soccorsi in alto mare dalle autorità italiane le quali, invece di trasferirli in Italia come essi si aspettavano, li riportarono in Libia. La legislazione dell’Unione europea prevede il divieto di

---

<sup>36</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, “Gestione delle frontiere esterne” (2016).

<sup>37</sup> La Croazia è Paese membro dal 1° luglio 2013.

<sup>38</sup> *Khlaifia and Others v. Italy*, no. 16483/12, § 237, 1 September 2015

<sup>39</sup> Corte europea dei diritti dell’uomo, Direzione del Giureconsulto, “Guida sull’articolo 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo”, punto numero 5 (2020).



espulsioni collettive nell'Art.19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nel quale si aggiunge anche che «Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti.»

## **II.II – Le numerose denunce delle pratiche delle autorità croate ai danni dei migranti**

Border Violence Monitoring Network (BVMN) è una rete di ONG, associazioni e collettivi che dal 2017 monitora la condizione dei diritti umani lungo la rotta balcanica, in particolare opera sul campo incontrando i migranti che la percorrono e documentando, tramite le loro testimonianze, i trattamenti che subiscono dalle autorità nazionali. Tutte le informazioni raccolte sono poi raccolte in quello che forse può essere considerato il più esteso database sui respingimenti e i maltrattamenti a cui le persone che transitano lungo la rotta vanno incontro dal 2017 ad oggi. In questo archivio open source si possono leggere le testimonianze di innumerevoli migranti che, già dai primi giorni di gennaio 2017, denunciano i respingimenti da parte delle autorità croate verso la Serbia, i quali sono spesso accompagnati da minacce, insulti, furti e/o distruzione di effetti personali, violenze fisiche e il rifiuto di permettere di presentare domanda di asilo; tutte pratiche che, sempre secondo queste testimonianze, colpiscono tanto gli uomini quanto le donne e i minori. Dal 2018<sup>40</sup>, poi, segnalazioni con le medesime caratteristiche cominciano a essere raccolte anche lungo il confine tra Croazia e Bosnia Erzegovina.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Anno a partire dal quale, come descritto nel capitolo precedente, la rotta comincia ad attraversare in maniera maggiore anche la Bosnia Erzegovina.

<sup>41</sup> A titolo esemplificativo delle centinaia raccolte si possono leggere queste due testimonianze: la prima di un gruppo di persone, compreso un minore, picchiate e respinte all'inizio del 2017 presso il confine croato-serbo <https://borderviolence.eu/testimonies/october-1-2017-2000-near-vincovci-croatia/>. La seconda di una famiglia, con una bambina di tre anni, violentemente respinta all'inizio del 2018 dalla Croazia in Bosnia Erzegovina. <https://borderviolence.eu/testimonies/october-1-2018-0000-croatian-inner-land-10-15-km-away-from-the-border-close-to-bihac-bosnia/>

Non solo BVMN, ma anche tante altre ONG e testate giornalistiche da quegli anni ad oggi hanno raccontato le storie del cosiddetto “game” (il gioco), il nome che i migranti danno al tentativo di attraversare le frontiere lungo la rotta balcanica, compresa quella croata, cercando di non essere intercettati e respinti dalle autorità nazionali. Un termine, questo, da cui traspare un’ironia amara, in questi tentativi, infatti, non vi è nulla di “divertente”, dal momento che per chi prova il *game* è in gioco un futuro in Europa e, in certi casi, anche la vita. Dalle testimonianze dei migranti si evince che l’attraversamento dei confini croati è uno dei più difficili, non mancano, infatti, i racconti di chi lo ha provato due, cinque o dieci volte, alcuni addirittura più di 15.

Nel 2019 Amnesty International pubblica il rapporto “*Pushed to the edge. Violence and abuse against refugees and migrants along the Balkans route*” che raccoglie il suo lavoro di indagine, svolto tra giugno 2018 e gennaio 2019, sulle numerose accuse di respingimenti e violenze contro i migranti da parte della polizia croata al confine con la Bosnia Erzegovina. Vengono intervistate 94 persone presso i centri di accoglienza temporanea di Bihac e Velika Kladuša, le quali dichiarano tutte di essere state respinte in Bosnia almeno una volta dalla Slovenia o dalla Croazia. Dai racconti di queste persone emerge una sorta di “copione non scritto” che accomuna la quasi totalità delle interazioni tra la polizia croata e i migranti: una volta intercettati dagli agenti i migranti, in alcuni casi, vengono portati presso stazioni della polizia dove sono lasciati per diverse ore senza cibo né acqua, se esprimono il desiderio di fare richiesta di asilo questo viene sistematicamente ignorato dalle autorità e non viene loro fornita alcuna assistenza legale; inoltre, molti raccontano di essere stati fatti salire, al calare della notte, su dei van con cui li hanno riportati vicino al confine, spesso in zone isolate e boschive, e, una volta lì, di essere stati abbandonati senza alcuna indicazione su dove precisamente si trovassero o sulla strada da percorrere. In altri casi, invece, non avviene neanche il trasferimento in centrali di polizia e i migranti, soprattutto se fermati nelle immediate vicinanze del confine, vengono direttamente costretti a tornare indietro. In entrambe le situazioni, comunque, le persone riferiscono di essere state trattate senza alcun tipo di rispetto, frequentemente i poliziotti si sono appropriati dei loro averi o li hanno distrutti, alcune mostrano agli intervistatori anche dei lividi conseguenza dei calci e dei colpi

di manganello. Sempre in questo rapporto si legge che i gravi abusi della polizia croata spingono i migranti a correre rischi sempre maggiori per riuscire ad oltrepassare il confine senza essere intercettati, essi scelgono di intraprendere percorsi impervi e non battuti anche attraverso fitti boschi e guadando fiumi con l'acqua che arriva fino al collo, come raccontano alcuni. Questi disperati tentativi di attraversare i confini, purtroppo, si sono rivelati fatali per alcuni migranti: l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) riporta che solo da gennaio ad agosto 2018 ben 26 persone sono morte lungo la rotta balcanica, tra esse 12 sono annegate nel tentativo di attraversare una frontiera, la maggioranza di queste ultime mentre cercavano di superare il confine croato-sloveno.<sup>42</sup> Amnesty International rileva che il crescente numero di denunce pubbliche dei trattamenti che le autorità croate riservano ai migranti non è stato in alcun modo accompagnato da un'ammissione di responsabilità da parte di queste ultime né tantomeno dalla volontà di avviare delle indagini per verificare quanto dichiarato dalle organizzazioni della società civile e dalla stampa. Al contrario, le autorità hanno sempre più scoraggiato il controllo da parte del pubblico sui suoi metodi di gestione dell'immigrazione e si sono impegnate in una campagna di discredito dei rapporti di denuncia e delle organizzazioni che difendono i diritti dei migranti; sostenendo addirittura che esse aiutino i migranti ad entrare illegalmente in Croazia e tentino di compromettere il processo di ingresso del paese nell'area Schengen. Inoltre, i membri di queste organizzazioni sono stati frequentemente oggetto di intimidazioni, alcuni sono anche stati trattenuti dalla polizia senza accuse formali e apertamente minacciati per le critiche che avevano espresso all'operato delle autorità di frontiera. Relativamente a queste accuse il ministro dell'Interno croato, in una lettera ad Amnesty International, ha negato che il Ministero abbia fatto pressioni eccessive su queste organizzazioni.<sup>43</sup>

Nel corso degli anni anche l'Ombudswoman della Croazia si è più volte occupata della situazione dei migranti accogliendo numerose denunce il cui contenuto ricalca

---

<sup>42</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, "Desperate journeys. Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders. January – August 2018" (2018).

<sup>43</sup> Amnesty International, "Pushed to the edge Violence and abuse against refugees and migrants along the Balkans route" (2019).

quello dei rapporti delle ONG. L'Ombudswoman ha sempre chiesto al Ministero dell'Interno e all'Ufficio del Procuratore di Stato di avviare delle indagini su queste denunce, molto spesso, però, le sue richieste sono state ignorate.<sup>44</sup> A fine marzo 2019 l'Ombudswoman ha ricevuto una lettera anonima da parte di un agente della polizia di frontiera il quale, scrivendo anche a nome di alcuni colleghi, denuncia che i superiori li obbligano a respingere i migranti in Bosnia Erzegovina in maniera del tutto informale, senza lasciare alcuna traccia di queste pratiche su documenti ufficiali; a questi poliziotti viene anche dato l'ordine di sequestrare i cellulari, per poi distruggerli, e il denaro dei migranti che incontrano e di respingerli oltre il confine utilizzando, se necessario, anche la forza. Infine, l'agente scrive che, pur tentando di essere il più umano possibile nei confronti di queste persone, non può non obbedire agli ordini dal momento che facendolo sarebbe licenziato. A seguito di questa denuncia l'Ombudswoman ha immediatamente richiesto alle autorità competenti di avviare un'indagine indipendente, ma, a riprova di quanto detto sopra, a distanza di quasi quattro mesi non ha ricevuto alcuna risposta, ha dunque deciso di fare ricorso all'ultima risorsa a sua disposizione secondo l'"*Ombudsman law*": informare l'opinione pubblica di questi fatti.<sup>45</sup> Inoltre, in molteplici occasioni ha segnalato che le autorità statali, a partire dalle stazioni di polizia fino ad arrivare al Ministero dell'interno, le hanno negato l'accesso a materiali e informazioni riguardanti il trattamento dei migranti irregolari; questo rifiuto costituisce una grave violazione della Costituzione, del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti e di norme nazionali.<sup>46</sup>

Ma non sono solo organizzazioni della società civile ed enti indipendenti come l'Ombudswoman a rilevare le sistematiche violazioni dei diritti delle persone migranti perpetrate dalla Croazia, queste notizie, infatti, sono giunte anche in sede di organizzazioni internazionali intergovernative quali l'Unione europea e le

---

<sup>44</sup> Ombudswoman della Repubblica di Croazia, "Human rights of migrants: Complaints regarding police treatment still not investigated" (2018).

<sup>45</sup> Ombudswoman della Repubblica di Croazia, "No institutional reaction to alleged illegal police treatment of migrants" (2019).

<sup>46</sup> Ombudswoman della Repubblica di Croazia, "Annual Report of the Ombudswoman of Croatia for 2018" (2019).

Nazioni Unite. A titolo esemplificativo di quanto appena scritto è stato scelto di fare riferimento ai rapporti annuali dell’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) e, nell’ambito del Consiglio per i Diritti Umani dell’ONU, al meccanismo della Revisione Periodica Universale (UPR).

In ogni rapporto annuale della FRA considerato la Croazia è sempre menzionata tra i paesi dove sono più frequenti i respingimenti, spesso accompagnati da maltrattamenti, dei migranti, i quali vengono riportati al confine serbo o bosniaco senza che sia loro permesso di fare richiesta di asilo. Inoltre, vengono segnalati i ripetuti rifiuti rivolti delle autorità di frontiera all’Ombudswoman che chiedeva di avere accesso alla documentazione sul trattamento dei migranti.<sup>47</sup>

La situazione dei diritti umani in Croazia è stata esaminata nel 2020 durante il terzo ciclo di UPR. Lo stato croato si è limitato a prendere nota dell’intera sezione di raccomandazioni “*Migrants, refugees, asylum seekers*”<sup>48</sup>, senza però accettarle; in queste raccomandazioni gli Stati hanno invitato la Croazia, in primo luogo, a rinforzare la protezione dei diritti di migranti e rifugiati, assicurando ai richiedenti asilo un accesso effettivo alle procedure di protezione internazionale; in secondo luogo, le hanno raccomandato di indagare su tutte le accuse di irregolarità nel trattamento dei migranti e di garantire all’ufficio della Ombudswoman pieno accesso alla documentazione che richiede; infine, il governo croato viene esortato a cessare gli attacchi alle ONG che promuovono i diritti di migranti e rifugiati.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> I rapporti annuali considerati riguardano gli anni su cui questa tesi si concentra 2018 – 2021. European Union Agency for Fundamental Rights, “Fundamental Rights report” (2019, 2020, 2021, 2022)

<sup>48</sup> Human Rights Council, “Report of the Working Group on the Universal Periodic Review” Addendum 1 (2020)

<sup>49</sup> Human Rights Council, “Report of the Working Group on the Universal Periodic Review” (2020)

### **CAPITOLO III – Le pronunce del Consiglio d’Europa nei confronti della Croazia**

Nel periodo considerato alcuni organi del Consiglio d’Europa hanno svolto visite in Croazia e in Bosnia Erzegovina<sup>50</sup> con l’obiettivo di esaminare diversi aspetti legati alla gestione dei migranti, ma soprattutto il modo in cui questi vengono trattati dalla polizia croata, dal momento che tanto dai media e da organizzazioni della società civile quanto da istituzioni nazionali indipendenti (principalmente l’Ufficio dell’Ombudsperson) giungevano sempre più notizie di accuse di gravi maltrattamenti e respingimenti illegali ai danni dei migranti.

#### **III.I – Il rapporto dello *Special Representative of the Secretary General on Migration and Refugees*<sup>51</sup>**

La chiusura di alcuni dei confini lungo il percorso più tradizionale della rotta balcanica, in particolare quello tra Ungheria e Serbia, ha fatto sì che, a partire dalla fine del 2017, sempre più migranti scegliessero di passare per la Bosnia Erzegovina per poi raggiungere il primo Stato membro dell’Unione Europea che si incontra: la Croazia. Nel 2018 arrivano in Bosnia più di 23.000 persone, un numero di arrivi venti volte maggiore rispetto a quello del 2017; si tratta di un cambiamento che ha rappresentato una sfida di non poco conto per entrambi gli Stati. È dunque in questo contesto che si inserisce la *fact-finding mission* di una delegazione guidata dall’ambasciatore Tomáš Boček, allora Rappresentante speciale del Segretario generale su migrazione e rifugiati, il quale dal 24 al 27 luglio 2018 si reca in Bosnia Erzegovina e dal 26 al 30 novembre 2018 in Bosnia Erzegovina e Croazia con l’obiettivo di raccogliere informazioni sulla situazione dei migranti e dei rifugiati in

---

<sup>50</sup> Per quanto riguarda la Bosnia si esaminano solo le testimonianze dei migranti che lì si trovano in seguito a respingimenti da parte delle autorità croate, non si approfondiscono altri aspetti legati alla gestione che lo stato bosniaco fa dei migranti in quanto risulterebbero fuori tema rispetto a questa trattazione.

<sup>51</sup> La figura del Rappresentante speciale del Segretario generale su migrazione e rifugiati viene istituita nel 2016 in risposta alla crisi umanitaria conseguenza dei grandi movimenti migratori di quegli anni. Tra le attività comprese nel suo mandato vi è anche quella di «*seek, collect and analyse information, including through fact-finding missions, on the human rights situation of refugees and migrants and report to the Secretary General [...]»* come nel caso in analisi. Consiglio d’Europa, “Mandate of the Secretary General’s Special Representative on Migration and Refugees”, p.2 (2020).

questi due stati e di capire come il Consiglio d'Europa può fornire sostegno ai due Stati.

Nel report si legge che, sia prima che durante la sua visita, alla delegazione giungono notizie di respingimenti di migranti, talvolta avvenuti anche con la forza, su base settimanale. Gruppi di giovani uomini riportano di essere stati malmenati e feriti, in certi casi anche da colpi di pistola o morsi di cane, e che i loro telefoni sono stati distrutti dalla polizia, la quale li ha poi ammanettati, portati in zone isolate nei pressi del confine e li abbandonati. Anche donne e famiglie con bambini dichiarano di essere stati riportati al confine con la Bosnia Erzegovina, pur riferendo che non è stato fatto loro del male, comunque dicono di non essere stati trattati con alcun rispetto e che non è mai stata loro offerta assistenza. Il ministero dell'Interno dichiara di aver ricevuto dal 2016 in avanti 193 denunce contenenti accuse di maltrattamenti e confisca e distruzione di oggetti personali avvenuti presso il confine. Riferisce che le indagini condotte riguardo a questi incidenti non hanno individuato alcuna violazione di legge da parte della polizia; secondo le autorità croate le ferite che i migranti riferiscono essere state loro inferte dalla polizia potrebbero in realtà essere le conseguenze di atti di violenza tra i migranti stessi. Relativamente a queste indagini la delegazione indica che non le è stata fornita alcuna specifica informazione su come nella pratica sono state condotte, non le è stato riferito, ad esempio, se sono state coinvolte autorità indipendenti rispetto alla polizia o che tipo di sforzi sono stati fatti per identificare e contattare le presunte vittime; a questo proposito viene ribadito che *«[...] under the case law of the European Court of Human Rights, for an investigation to be effective it is necessary for the people responsible for and carrying out the investigation to be independent from those implicated in the events [...]; the investigation must be thorough and make a serious attempt to find out what happened.»*<sup>52</sup>. Infine, la delegazione riporta con preoccupazione il clima intimidatorio percepito dalle ONG che lavorano con migranti e rifugiati, i cui membri sono stati in diversi casi arrestati e incriminati per

---

<sup>52</sup> Council of Europe, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, “Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, to Bosnia and Herzegovina and to Croatia 24-27 July and 26-30 November 2018” p.29 (2019).

il loro supporto a queste persone che è stato qualificato come favoreggiamento dell'attraversamento clandestino del confine.

Per quanto riguarda l'accesso all'asilo vengono segnalati sia casi di migranti che sono stati direttamente rimandati indietro senza neanche essere trasferiti presso una stazione di polizia per verificare l'eventuale bisogno di protezione internazionale sia casi in cui l'espressa richiesta di fare domanda di asilo è stata volontariamente ignorata dalle autorità. Altre persone poi riferiscono che la documentazione loro fornita era scritta solo in lingua croata e che non sapevano di aver diritto a ricevere assistenza legale, infine altri ancora riportano che l'interprete che era stato loro affiancato per lo svolgimento delle procedure parlava solo inglese, lingua che queste persone non conoscevano a sufficienza. La delegazione sottolinea che il respingimento di migranti e rifugiati senza le necessarie procedure amministrative solleva inevitabilmente dubbi circa il rispetto del principio di non *refoulement* da parte dello stato croato. Essa esprime anche la sua preoccupazione nell'aver appreso di occasioni in cui all'Ombudsperson è stato negato l'accesso alla documentazione relativa ai migranti in diverse stazioni di polizia durante le proprie visite, nonostante questo faccia pienamente parte del suo mandato. In seguito alla rilevazione di queste criticità viene raccomandato alla Croazia di assicurarsi che le autorità preposte al presidio dei confini operino nel pieno rispetto dei diritti umani e che venga loro fornito continuo addestramento in questo senso, viene inoltre invitata a rafforzare i meccanismi di denuncia e la capacità delle autorità di indagare efficacemente sulle accuse di eventuali carenze in questo ambito.

Per quanto riguarda i centri di accoglienza per richiedenti protezione internazionale la delegazione ritiene che la Croazia stesse garantendo condizioni materiali abbastanza buone sia per gli adulti che per i bambini. Relativamente, invece, ai centri di detenzione per migranti il problema più rilevante secondo la delegazione è rappresentato dalla possibilità, prevista dalla legislazione croata, che vengano qui reclusi anche bambini migranti, compresi i minori non accompagnati.<sup>53</sup> Per quanto nella realtà risultano detenuti pochissimi minori, il gruppo visitante ritiene

---

<sup>53</sup> La legge comunque prevede che questa misura sia usata solo in ultima istanza e per il tempo più breve possibile.



preoccupante anche il solo fatto che questa pratica sia legale; esso, dunque, invita il governo croato a dare priorità allo sviluppo di alternative alla detenzione per i minori, ma non solo, anche per le famiglie e altri gruppi vulnerabili. Inoltre, la delegazione in generale raccomanda di potenziare l'intero sistema che si occupa dei minori non accompagnati.<sup>54</sup>

### **III.II – Il rapporto del *Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons***

Nel 2019, osservando la sempre maggiore crescita di politiche e pratiche di respingimento ai confini dell'Europa, il *Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons* dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa decide di elaborare un rapporto che descriva i casi denunciati di respingimento e che contenga raccomandazioni per tentare di fermarli. Si tratta di un documento che non approfondisce solo le denunce di respingimenti e violenze da parte della Croazia, ma anche ad opera di altri Stati membri del Consiglio d'Europa. La senatrice olandese Tineke Strik viene incaricata a gennaio 2019 di redigere questo rapporto, per farlo si reca anche in Croazia (a Zagabria e a Cetingrad) e in Bosnia Erzegovina nella zona delle città di Velika Kladuša e Bihać con il fine di acquisire una conoscenza diretta della situazione dei respingimenti in quell'area.

La senatrice fin dall'inizio del suo rapporto ribadisce l'esistenza, già a partire dal 2017, di numerose denunce sia da parte di organizzazioni internazionali che da parte di organizzazioni della società civile che riferiscono dei violenti respingimenti effettuati dalla Croazia ai danni dei migranti. Le autorità statali incontrate sottolineano alla senatrice che il sempre maggior impegno per riuscire infine a fare ingresso nello spazio Schengen<sup>55</sup> ha reso imperativo per la Croazia il controllo serrato dei confini, anche perché è quanto viene invitata a fare dall'Unione europea; si tratta, però, di una sfida alquanto impegnativa considerando l'estrema lunghezza

---

<sup>54</sup> Council of Europe, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, "Report of the fact-finding mission" (2019)

<sup>55</sup> La Croazia ha fatto ufficialmente ingresso nell'area Schengen il 1° gennaio 2023.

del confine terrestre da controllare.<sup>56</sup> La relatrice visita la stazione della polizia di frontiera di Cetingrad dove, tra le informazioni fornitele, le viene anche descritto il sistema di pattugliamento condiviso con la polizia bosniaca lungo il cosiddetto “*green border*”<sup>57</sup> di quella zona; in relazione a questa pratica la senatrice nota che queste operazioni possono anche avere un effetto deterrente nei confronti dei richiedenti asilo che vorrebbero provare a richiedere protezione, opinione supportata anche dall’Ombudsperson secondo cui l’obiettivo e l’effetto dei pattugliamenti congiunti è quello di scoraggiare l’avvicinamento dei migranti al confine. È riportato anche il resoconto di un incontro con la *State Secretary for European and International Affairs* la quale riferisce dell’apertura di un’inchiesta a livello ministeriale sulle accuse di violenza da parte della polizia assicurando un esame imparziale dei fatti e la possibilità che, di conseguenza, vengano anche comminate delle sanzioni; a questo proposito la relatrice aggiunge che altre fonti con cui ha avuto contatti le hanno fatto presente che nessuna sanzione è ancora stata decisa. La *State Secretary* comunque ribadisce di ritenere false le accuse di violenze e respingimenti, è sua opinione che, in realtà, «*asylum seekers try to avoid contact with the Croatian authorities in order to travel further north to western European countries.*»<sup>58</sup> Le autorità statali dichiarano poi di non avere alcuna fiducia nelle ONG «*[...] seen as questioning unnecessarily the country’s border management, accusing the Croatian police of mistreatment where cases were extremely rare, and in some cases encouraging border crossing by illegal migrants.*»<sup>59</sup> La senatrice nota con sconcerto il contrasto netto tra le informazioni e le posizioni delle autorità statali e quelle degli attori non statali che ritiene essere fondate e, dunque, meritevoli di essere prese sul serio e approfondite. Tutti gli attori non statali con cui si confronta riportano alla relatrice informazioni sostanzialmente uguali a quelle che si trovano nei rapporti del Rappresentante speciale su migrazioni e rifugiati e delle ONG precedentemente analizzati nella trattazione: migranti che, una volta

---

<sup>56</sup> La Croazia ha il confine terrestre più lungo tra tutti i Paesi membri dell’Unione europea: 1 300km.

<sup>57</sup> Solitamente con questo termine si indicano i tratti di confine poco protetti che si trovano tra i valichi di frontiera ufficiali, il nome deriva dal fatto che generalmente sono aree boschive o comunque coperte di vegetazione.

<sup>58</sup> Council of Europe Parliamentary Assembly, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, “Pushback policies and practice in Council of Europe member States”, p.18 (2019).

<sup>59</sup> Ibidem, p. 19.

catturati dalla polizia ovunque in territorio croato, vengono direttamente riportati vicino al confine o addirittura anche in territorio bosniaco senza che siano seguite le procedure dovute, anzi, al contrario, spesso infliggendo loro soprusi e violenze. La *Deputy Ombudswoman* riferisce a questo proposito «*about the high number of complaints (over 200) she had lodged with the Ministry of the Interior about alleged pushbacks and collective expulsions [...]. Only 1% of them had been declared admissible [...].*»<sup>60</sup> La senatrice effettua anche una visita al centro di accoglienza per richiedenti asilo di Zagabria rilevando che la gestione e le condizioni di vita nel centro sono buone, i minori ospitati frequentano le scuole locali e l'ONG "Médecins du Monde" garantisce assistenza medica quotidiana, sono anche presenti due psicologi e due interpreti. "Médecins du Monde" svolge anche una visita a settimana, fra gli altri, presso il centro di detenzione di Putina «*but the authorities were reluctant to provide or allow more regular health care for migrants considered to be "only in transit". [...] However, the situation was improving [...].*»<sup>61</sup>; alcune delle persone qui detenute hanno mostrato ai membri dell'organizzazione i segni delle violenze subite da parte della polizia. Infine, la relatrice si reca in Bosnia nel cantone nord-occidentale di Una Sana per visitare alcuni campi che versano in condizioni al limite del vivibile, qui raccoglie anche la testimonianza di una famiglia con bambini, la quale le racconta che, dopo essere stata intercettata in territorio croato, non le è stato permesso di presentare richiesta di asilo e, al contrario, le autorità croate l'hanno costretta a rientrare in territorio bosniaco. Si riporta anche del colloquio con il sindaco della città di Bihać, il quale riferisce che «*The attempts to close the European Union's eastern border had made the situation in Bosnia and Herzegovina untenable [...].*»<sup>62</sup>. In più afferma che le autorità croate riportano i migranti in territorio bosniaco aggiungendo di aver assistito molte volte a questo tipo di operazioni che non solo «*[...] deprived asylum seekers of the right to asylum [...]*» ma anche «*[...] violated the sovereignty of the Republic of Bosnia and Herzegovina.*»<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Council of Europe Parliamentary Assembly, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, "Pushback policies and practice in Council of Europe member States", p.19 (2019).

<sup>61</sup> Ibidem, p.20.

<sup>62</sup> Ibidem, p. 21.

<sup>63</sup> Ibidem.

### **III.III – Il rapporto del *Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment***

Gli artt. 2 e 7.1 della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti sanciscono rispettivamente che «Ciascuna Parte autorizza il sopralluogo, in conformità con la presente Convenzione, in ogni luogo dipendente dalla propria giurisdizione nel quale vi siano persone private di libertà da un'Autorità pubblica.» e che «Il Comitato organizza i sopralluoghi nei luoghi di cui all'articolo 2. Oltre a visite periodiche, il Comitato può organizzare ogni altro sopralluogo che sia a suo giudizio richiesto dalle circostanze.». Nell'esercizio di questo suo potere nel 2020 il Comitato decide di svolgere una “*rapid reaction visit*” in Croazia<sup>64</sup> in quanto, da un lato, non sembra accennare a fermarsi la crescita del numero di rapporti, tanto di organizzazioni della società civile e dell'ufficio dell'Ombudsperson quanto di organizzazioni internazionali, in cui sono riportati trattamenti inumani e degradanti e respingimenti sommari da parte della polizia croata contro i migranti; dall'altro, le autorità croate continuano a negare queste accuse affermando che le indagini da loro svolte non hanno rinvenuto alcuna prova effettiva di condotte scorrette da parte degli agenti. Questa visita ha l'obiettivo di «*examine [...] the treatment and safeguards afforded to migrants deprived of their liberty by the police and the procedures applied to them in the context of their removal as well as the effectiveness of investigations into allegations of ill-treatment of this nature.*»<sup>65</sup>

Fin dall'inizio del suo rapporto la delegazione manifesta che più di una volta nel corso della visita la cooperazione con le autorità nazionali è stata difficile: alcune delle informazioni che le sono state fornite si sono rivelate incomplete, incorrette o contraddittorie, le è stato dato accesso solo a parte della documentazione che avrebbe voluto visionare e presso il “Border Police Regional Coordination Centre” di Catingrad si è vista negare l'accesso al sistema di termocamere che copre una

---

<sup>64</sup> La visita si svolge dal 10 al 14 agosto 2020.

<sup>65</sup> European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), “Report to the Croatian Government on the visit to Croatia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 14 August 2020”, p.5 (2021).

parte del “*green border*” con la Bosnia, luogo in cui, secondo numerose denunce, spesso avvengono maltrattamenti ai danni dei migranti. Si noti a questo proposito che il principio di cooperazione tra Stati Parte e CPT è sancito all’art.3 della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, una mancata o insufficiente collaborazione può, dunque, dare origine alla violazione di tale articolo.

Dal momento che, già precedentemente alla sua visita, diverse fonti riferiscono al CPT che molti dei migranti che hanno tentato di entrare in Croazia e sono conseguentemente stati catturati e violentemente respinti dalla polizia croata si trovano al momento nell’area del Cantone di Una Sana in Bosnia Erzegovina, il Comitato decide anche di recarsi personalmente sul luogo per raccogliere informazioni dirette che provino o confutino queste accuse. I migranti che qui intervista riferiscono alla delegazione «*[...] numerous credible and concordant allegations of physical ill-treatment of foreign nationals by Croatian law enforcement officials consisting of slaps, kicks, blows with truncheons and other hard objects (e.g. barrels of automatic weapons or wooden sticks or tree branches) to various parts of their bodies.*»<sup>66</sup>; alcuni di loro mostrano anche le ferite, conseguenze di queste violenze che sono esaminate dai medici legali parte della delegazione, i quali le definiscono compatibili con le dichiarazioni rese. Nel rapporto vengono inserite anche alcune fotografie delle lesioni e testimonianze dei maltrattamenti subiti a scopo esemplificativo di un numero ben più alto di denunce. Molti migranti, poi, riportano non solo di abusi fisici, ma anche di «*[...] police officers firing bullets close to their bodies while they lay on the ground, being thrown in the Korana river with their hands still zip-locked, being forced to march through the forest and being pushed back without shoes and wearing only their underwear and, in some cases, even fully naked.*»<sup>67</sup>. Alla luce di tutte queste informazioni raccolte Il CPT sollecita la Croazia, non solo, ad impegnarsi per eradicare definitivamente il fenomeno dei maltrattamenti contro i cittadini stranieri privati della loro libertà da parte della polizia, ma anche ad istruire chiaramente i suoi agenti di polizia a trattare con rispetto i migranti ricordando loro che qualsiasi

---

<sup>66</sup> CPT, “Report to the Croatian Government on the visit to Croatia”, p.10, (2021).

<sup>67</sup> Ibidem, p.15.

tipo di maltrattamento ai danni di persone detenute è illegale e, dunque, punibile. La delegazione raccoglie anche molteplici accuse di richiedenti asilo a cui non è stata data la possibilità di presentare la propria domanda di asilo, compresi bambini, donne incinta e persone malate, alle quali è anche stato negato di ricevere assistenza medica d'emergenza. Sono inoltre rilevate delle criticità per quanto riguarda l'indipendenza dell'“Internal Control Service of the Ministry of the Interior (ICS)”, l'organo che si occupa di indagare sulle denunce di cattiva condotta da parte della polizia, infatti, in alcune indagini relative a condotte non corrette da parte gli agenti di polizia nei confronti dei cittadini stranieri privati della loro libertà l'ICS è stato affiancato da membri della polizia di frontiera, ciò, inevitabilmente, mina l'imparzialità e il corretto svolgimento degli accertamenti dei fatti. La delegazione nota anche con disappunto che la Croazia non dispone né di linee guida specifiche per la redazione dei rapporti sulle operazioni di “*interception*” e “*diversion*”<sup>68</sup> da parte della polizia di frontiera né di un meccanismo di supervisione e *accountability* relativo a queste operazioni, che garantirebbe una revisione puntuale dei fatti e dei comportamenti degli agenti coinvolti in queste operazioni; infatti, dal 2020, al Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura (*National Preventive Mechanism, NPM*)<sup>69</sup> viene consentito di accedere solamente alla documentazione riguardante i migranti arrestati e non a quella relativa ad altri migranti, ad esempio quelli “*intercepted*” (intercettati). A questo proposito viene raccomandato alla Croazia di attivarsi per elaborare delle indicazioni da seguire obbligatoriamente nella redazione dei suddetti rapporti<sup>70</sup>, per introdurre il meccanismo sopra citato e per ripristinare tutte le prerogative del *National Preventive Mechanism*. Il Comitato conclude questa sezione del suo rapporto osservando che «[...] *the numerous*

---

<sup>68</sup> Sono operazioni in cui i migranti vengono appunto intercettati dalla polizia e “*diverted*”, la Croazia riferisce di interpretare quest'ultimo termine come il dissuadere i migranti, tramite l'uso di mezzi (quali, ad esempio, il lampeggio di luci) o della semplice presenza di agenti presso il “*green border*”, per evitare che cerchino di attraversare il confine.

<sup>69</sup> In Croazia questo Meccanismo è inserito nell'Ufficio dell'Ombudsperson.

<sup>70</sup> Secondo il CPT i rapporti «[...] *at a minimum should include the time, precise location and a brief description of each intervention, the officers involved, the means used to “intercept” or “divert” migrants, their identification in line with Article 7 of the Schengen Borders Code, whether any means of restraint or use of force was applied, and the outcome of the intervention.*». CPT, “Report to the Croatian Government on the visit to Croatia”, p.18, (2021).

*allegations of severe physical ill-treatment received by the CPT's delegation [...] would appear to confirm that there is a well-established unlawful modus operandi for dealing with migrants crossing into Croatia from BiH. Moreover, given the persistent denials by the Croatian Ministry of the Interior of any wrongdoing by police officers, combined with the lack of accountability mechanisms present on the ground, the CPT considers that no arrangements are currently in place to prevent police officers acting violently against migrants, safe in the knowledge that they will not be held to account.»<sup>71</sup>*

La delegazione visita anche il Centro di accoglienza per stranieri di Ježevo che ospita cittadini stranieri per i quali è stato disposto l'allontanamento dal territorio croato. La quasi totalità delle persone incontrate riferisce di essere trattata con rispetto dal personale del centro, le condizioni della struttura sono buone, il livello di pulizia e la qualità del cibo sono sufficienti. Il centro fornisce ai detenuti kit per l'igiene personale e set di indumenti (non è consentito indossare i propri), a questo proposito tuttavia *«several detained persons complained that they could only change their clothes once a week, which was insufficient to maintain basic hygiene, especially during the summer months.»<sup>72</sup>* L'infermeria è adeguatamente rifornita e l'assistenza sanitaria è fornita da un medico di medicina generale e un infermiere che si recano nella struttura due volte a settimana, non viene però garantita l'assistenza psicologica e le persone che per la prima volta fanno ingresso nel centro non vengono sottoposte a screening per rilevare malattie infettive e problemi di salute mentale pregressi. La delegazione raccomanda che un infermiere sia presente quotidianamente e che l'assistenza psicologica e gli screening sopra citati siano garantiti. Le persone in stato di detenzione ordinario usufruiscono di un *“open-door regime”* dalle 8 alle 20 durante il quale possono anche usare la sala ricreativa comune; invece, l'accesso ai campi da calcio e pallacanestro esterni è consentito solo una volta a settimana; le attività organizzate per i detenuti si limitano alle visite settimanali della Croce Rossa e dell'ONG Jesuit Refugee Service. In seguito a queste rilevazioni la delegazione raccomanda che l'accesso alle strutture esterne sia

---

<sup>71</sup> CPT, “Report to the Croatian Government on the visit to Croatia”, p.21, (2021).

<sup>72</sup> Ibidem, p.33.

garantito quotidianamente e che venga elaborato uno specifico programma di attività per le persone detenute.

Nelle conclusioni del suo rapporto il Comitato aggiunge che, anche successivamente alla sua visita, ha continuato a ricevere segnalazioni di accuse credibili di maltrattamenti molto simili a quelli che la delegazione stessa ha rilevato nel corso della sua visita. Il fatto che queste pratiche continuano anche mesi dopo che la delegazione ha reso noti alla Croazia i risultati della sua missione viene ritenuto inaccettabile dal CPT, il quale, pur riconoscendo le enormi difficoltà che le autorità croate incontrano nel gestire grandi numeri di migranti e controllare un confine così lungo, le invita ad affrontare con la massima urgenza i problemi esposti nel rapporto.



## CAPITOLO IV - Il caso M.H. e altri c. Croazia

Il 16 aprile 2018 una famiglia afghana composta da 14 persone (3 adulti e 11 minori<sup>73</sup>) presenta un ricorso presso la Corte europea dei diritti dell'Uomo contro la Croazia. I ricorrenti sostengono che le condizioni in cui vivono nel centro di detenzione per migranti di Tovarnik non sono in linea con quanto previsto dall'Art.3 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo e che le ripetute rimozioni dal territorio croato verso quello serbo, compiute sommariamente senza una disamina oggettiva delle loro situazioni individuali, costituiscono una violazione dell'Art.4 del Protocollo 4 alla Convenzione.<sup>74</sup> Per comprendere le motivazioni dell'istanza è necessario fornire alcune informazioni sulla storia di queste persone. Nel 2016 i ricorrenti fuggono dall'Afghanistan e, prima di raggiungere la Croazia, attraversano Pakistan, Iran, Turchia, Bulgaria e Serbia. Nel ricorso dichiarano che nel 2017 la prima ricorrente e i suoi sei figli minori riescono ad entrare in Croazia dalla Serbia, ma qui vengono fermati dalla polizia croata alla quale affermano di aver manifestato la volontà di fare richiesta di asilo, opportunità che però, a loro dire, non viene concessa e, al contrario, vengono fatti salire su un veicolo e lasciati presso il confine serbo; subito dopo che il gruppo ha riattraversato quest'ultimo una dei bambini (Madina Hussiny<sup>75</sup> di 6 anni) viene investita da un treno in corsa morendo. Successivamente i reclamanti tentano in diverse occasioni di entrare in Croazia venendo presumibilmente respinti dalla polizia croata; riescono infine a fare ingresso nel paese il 21 marzo 2018 e qui presentano richiesta di asilo. Il giorno stesso vengono collocati nel centro di detenzione per migranti di

---

<sup>73</sup> Il secondo ricorrente è il padre di questa famiglia, la prima e la terza ricorrenti le sue mogli e i restanti sono i figli nati dai due matrimoni.

<sup>74</sup> Nel ricorso viene inoltre sostenuto che è avvenuta da parte della Croazia anche la violazione dei seguenti articoli della Convenzione: Art. 2 relativamente al decesso della bambina presso il confine serbo croato; Art. 5.1 in quanto i ricorrenti dichiarano che il loro collocamento presso il centro di Tovarnik fosse illegittimo; Art. 5.4 lamentando che non è stata messa a loro disposizione una procedura effettiva per presentare ricorso contro la presunta illegittimità della loro detenzione; Art. 34, questa violazione sarebbe conseguenza in primo luogo della mancata ottemperanza da parte delle autorità croate alle misure provvisorie precedentemente decise dalla Corte, in secondo luogo dell'aver impedito ai reclamati di mettersi in contatto con il proprio avvocato, in terzo luogo dell'aver condotto un'indagine penale sulla nomina dell'avvocato a rappresentarli che i ricorrenti avevano firmato, infine dell'aver interferito nelle loro comunicazioni con il proprio avvocato.

<sup>75</sup> Da qui in avanti Mad. H.

Tovarnik dal quale non è loro consentito di allontanarsi inizialmente per un periodo di tre mesi, tempo ritenuto necessario per verificare le loro identità. Nel corso di questo periodo i reclamanti si rivolgono ad alcune Corti nazionali principalmente perché ritengono che la privazione della libertà a cui sono sottoposti sia illegittima e che le loro condizioni di detenzione violino l'Art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo; le Corti nazionali interpellate respingono questi ricorsi. Intanto il 4 giugno 2018 sono trasferiti presso un centro per migranti di tipo aperto (non detentivo come il precedente) a Kutina. Successivamente tentano più volte di lasciare clandestinamente la Croazia per arrivare in Slovenia fino, poi, a riuscirci.<sup>76</sup>

#### **IV.I - Violazione dell'art. 4 Protocollo 4: divieto di espulsioni collettive di stranieri**

Nel ricorso i reclamanti dichiarano che prima del 21 marzo 2018 sono stati respinti dalla Croazia in Serbia, senza alcun esame delle loro situazioni individuali, per tre volte, compresa quella, il 21 novembre 2017, successivamente alla quale è avvenuto l'incidente che ha causato la morte di Mad. H.<sup>77</sup>

Al contrario la Croazia sostiene che in data 21 novembre 2017 i reclamanti non sono entrati in territorio croato, ad esclusione della prima ricorrente che ha fatto ingresso con la figlia per chiedere soccorso dopo l'investimento di quest'ultima. Successivamente, sempre secondo quanto affermato dal governo croato, la donna è ritornata volontariamente in Serbia per riunirsi con il resto del gruppo e nessuno ha manifestato il desiderio di fare richiesta di asilo. Infine, il governo afferma di non avere alcuna prova circa altri tentativi da parte dei ricorrenti di attraversare il confine.

Nella sentenza la Corte enuncia i suoi accertamenti circa lo svolgimento dei fatti del 21 novembre e afferma che, ad una prima analisi, le evidenze sembrano

---

<sup>76</sup> M.H. and Others v. Croatia, nos. 15670/18 and 43115/18, 18 November 2021.

<sup>77</sup> Per quanto riguarda le altre due volte non vengono indicate né le date né altre informazioni circa lo svolgimento degli eventi.

supportare la versione dei ricorrenti; dunque, l'onere di provare che, al contrario, i reclamanti non sono entrati in Croazia e da qui non sono poi stati sommariamente respinti indietro in Serbia dove Mad.H. è morta, spetta al governo croato. Tuttavia, è opinione della Corte che il governo non abbia presentato neanche una argomentazione idonea a confutare la versione dei ricorrenti; dunque, essa dichiara di considerare veritiero quanto sostenuto dei ricorrenti circa gli eventi del 21 novembre 2017. La Corte arriva a questa decisione basandosi principalmente su due elementi: la sua dichiarazione di incompatibilità dell'indagine delle autorità croate sugli eventi in questione con quanto previsto dall'Art. 2 della Convenzione già enunciata in questa sentenza<sup>78</sup> e la presa d'atto dell'esistenza di numerosi rapporti e dichiarazioni di organizzazioni della società civile, di istituzioni nazionali che si occupano della tutela dei diritti umani e di organizzazioni internazionali che denunciano i respingimenti sommari di persone che, clandestinamente, cercano di entrare in Croazia dalla Serbia e dalla Bosnia Erzegovina.<sup>79</sup> Per quanto riguarda le accuse dei ricorrenti di essere stati illegalmente respinti altre due volte (dopo il 21 novembre 2017) dalle autorità croate, la Corte stabilisce che sono infondate in quanto nel ricorso mancano prove che supportino queste accuse.

Una volta stabilito come gli eventi si sono effettivamente svolti, per poter determinare se l'art. 4 del Protocollo 4 è applicabile alla specifica circostanza denunciata, la Corte deve stabilire se le autorità croate hanno sottoposto la prima ricorrente e cinque dei minori ricorrenti che erano insieme a lei ad una espulsione negli stessi termini in cui essa è intesa nella disposizione. Per fare ciò i giudici fanno riferimento alla giurisprudenza della Corte stessa che nel caso N.D. e N.T. c. Spagna

---

<sup>78</sup> La Corte ha sentenziato che lo Stato croato ha fallito nel condurre un'indagine ufficiale effettiva sugli eventi che hanno condotto alla morte della bambina e, dunque, che c'è stata una violazione dell'Art. 2 della Convenzione nel suo aspetto procedurale.

<sup>79</sup> Tra i documenti su cui la Corte si basa ci sono anche i primi due rapporti analizzati nel capitolo precedente e quello di Amnesty International approfondito nel capitolo II. Relativamente al caso in analisi uno dei documenti più interessanti a cui la corte fa riferimento è una lettera che l'Ombudswoman croata invia al Procuratore di Stato della Croazia nella quale, oltre a riferire di numerosi altri casi di respingimenti da lei già rilevati anche negli anni precedenti, aggiunge che nell'indagine da lei condotta sugli eventi del 21 novembre 2017 ha notato importanti discrepanze tra quanto dichiarato dai ricorrenti e dalle autorità statali; l'Ombudswoman inoltre scrive che non sono disponibili le registrazioni delle termocamere relative ai fatti in esame, a questo proposito nota che già in altri casi in cui ne aveva fatto richiesta le era stato riferito che non erano disponibili a causa di problemi tecnici.

definisce l'espulsione come «*any forcible removal of an alien from a State's territory, irrespective of the lawfulness of the person's stay, the length of time he or she has spent in the territory, the location in which he or she was apprehended, his or her status as a migrant or an asylum-seeker and his or her conduct when crossing the border.*»<sup>80</sup> Per quanto, invece, concerne la natura collettiva dell'espulsione essa è così caratterizzata dall'assenza di «*a reasonable and objective examination of the particular case of each individual alien of the group*»<sup>81</sup> Inoltre, per definire “collettiva” un'espulsione non è necessario che vi sia un numero minimo di persone coinvolte o l'appartenenza ad un gruppo particolare.<sup>82</sup> Nella giurisprudenza della Corte sono presenti, però, anche delle eccezioni rispetto a quanto appena affermato: non vi è violazione dell'Art.4 Protocollo 4 da parte dello Stato nel caso in cui la mancanza di un provvedimento di espulsione individuale è conseguenza di una condotta colpevole del ricorrente stesso; ad esempio «nella causa *Dritsas c. Italia* (dec.), i ricorrenti si erano rifiutati di presentare i loro documenti di identità alla polizia, che si era così trovata nell'impossibilità di redigere i provvedimenti di espulsione a loro nome.»<sup>83</sup> Così come non vi è responsabilità dello Stato quando «*the conduct of persons who cross a land border in an unauthorised manner, deliberately take advantage of their large numbers and use force, is such as to create a clearly disruptive situation which is difficult to control and endangers public safety*»<sup>84</sup>; in questi casi, però, la Corte ha aggiunto che bisogna verificare che «*the respondent State provided genuine and effective access to means of legal entry*»<sup>85</sup> e, qualora ciò sia avvenuto, ma i ricorrenti non se ne siano avvalsi, «*whether there were cogent reasons not to do so which were based on objective facts for which the respondent State was responsible.*»<sup>86</sup>.

La Corte applica i principi appena esposti al caso di specie; in particolare verifica se le possibilità, che in base alle informazioni depositate dal governo croato erano a disposizione dei ricorrenti per entrare legalmente in Croazia, esistessero al

---

<sup>80</sup> N.D. and N.T. v. Spain [GC], nos. 8675/15 and 8697/15, § 185, 13 February 2020.

<sup>81</sup> Ibidem § 195.

<sup>82</sup> Ibidem § 194,195.

<sup>83</sup> Direzione del Giureconsulto, Guida sull'articolo 4 del Protocollo n. 4 (2020).

<sup>84</sup> N.D. and N.T. v. Spain [GC], nos. 8675/15 and 8697/15, § 201, 13 February 2020.

<sup>85</sup> Ibidem.

<sup>86</sup> Ibidem.

momento degli eventi e fossero realmente ed effettivamente a loro accessibili. Una volta effettuata questa verifica la Corte dichiara che, sulla base delle informazioni che le sono state presentate, non è in grado di stabilire se al momento dello svolgimento dei fatti lo Stato convenuto ha fornito ai ricorrenti un accesso reale ed effettivo a procedure per fare ingresso legalmente in Croazia; conseguentemente la Corte conclude che il rinvio in Serbia della prima ricorrente e di cinque dei minori suoi figli ha costituito un'espulsione collettiva nei termini intesi dall'Art.4 Protocollo 4, vi è dunque stata una violazione dell'articolo.<sup>87</sup>

#### **IV.II - Violazione dell'art. 3: divieto di tortura**

I ricorrenti lamentano che le condizioni della loro permanenza nel centro di Tovarnik costituiscono una violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo: «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.»

Analizzando nel dettaglio il ricorso essi sostengono di essere stati tenuti in condizioni simili a quelle di una prigione, dichiarando che nel periodo iniziale della loro detenzione non potevano uscire liberamente dalle loro stanze ed era loro consentito di vedersi solo durante i pasti; i bambini non avevano accesso a giochi o attività ricreative e potevano usufruire degli spazi esterni esclusivamente per una o due ore al giorno. I reclamanti affermano che solo verso la fine della loro permanenza nel centro le condizioni di vita sono in parte migliorate.<sup>88</sup> Aggiungono, inoltre, di non aver trovato alcun giovamento dalle visite di uno psicologo in quanto non era presente un interprete, dunque, due dei ricorrenti avevano l'onere di fare da interpreti per tutta la famiglia durante le sedute. Nonostante le difficoltà di comunicazione lo psicologo ha comunque rilevato che i reclamanti erano in condizioni psicologiche non buone e la maggior parte dei minori aveva sviluppato disturbi psicosomatici. Infine, i ricorrenti lamentano di aver vissuto in uno stato di paura e confusione dal momento che le autorità non avevano fornito loro alcuna

---

<sup>87</sup> M.H. and Others v. Croatia, nos. 15670/18 and 43115/18, 18 November 2021.

<sup>88</sup> I reclamanti soggiornano nel centro di Tovarnik dal 21 marzo 2018 al 4 giugno 2018.

informazione sulla loro situazione e avevano dovuto firmare documenti in una lingua che non comprendevano senza avere la possibilità di mettersi in contatto con il loro avvocato.

Le informazioni circa la permanenza nel centro dei ricorrenti depositate dal governo croato risultano in netto contrasto con quanto i primi hanno dichiarato, il governo, infatti, sostiene che la collocazione dei reclamanti nel centro rispettava gli standard previsti dal CPT<sup>89</sup> e dall'art. 3 della Convenzione. Il centro era di nuova costruzione e pienamente adatto ad accogliere famiglie con bambini piccoli, i ricorrenti potevano entrare e uscire liberamente dalle loro stanze e accedere alle aree esterne<sup>90</sup>. Fin dal loro arrivo vengono forniti con tutto il necessario per vestirsi, per l'igiene personale e per la cura dei bambini, inoltre viene loro garantita assistenza medica e psicologica e possono usare liberamente i propri telefoni. I ricorrenti sono anche stati visitati da diverse ONG, dalla Croce Rossa, dall'Ombudswoman e dalla Children's Ombudswoman della Croazia, nessuna delle quali, a detta del governo, ha formulato obiezioni significative sulle condizioni dei ricorrenti<sup>91</sup>; infine, a partire dal 16 maggio sono anche state offerte ai minori ricorrenti attività ricreative e educative organizzate dall'ONG "Jesuit Refugee Service".

Nel fornire la loro valutazione i giudici, in primo luogo, fanno riferimento ai principi generali applicabili al trattamento delle persone detenute in centri per migranti così come la Corte li aveva già precedentemente espressi nel caso *Khlaifia* e altri c. Italia, nel quale, relativamente alla possibilità che la detenzione possa costituire un trattamento inumano e degradante, afferma: *«ill-treatment must attain a minimum level of severity if it is to fall within the scope of Article 3. The assessment of that level is relative and depends on all the circumstances of the case,*

---

<sup>89</sup> Comitato europea per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani o degradanti.

<sup>90</sup> Per quanto concerne l'uso delle aree esterne inizialmente il governo afferma che i ricorrenti possono accedervi per due ore al mattino e due al pomeriggio, successivamente rettifica questa dichiarazione spiegando che in realtà potevano usarle dalle 8 alle 22.

<sup>91</sup> A questo proposito si sottolinea che il contenuto delle lettere dell'Ombudswoman e della Children's Ombudswoman (riportato nella sentenza in quanto materiale su cui la Corte si è basata per la sua decisione), inviate dopo le loro visite alla famiglia presso in centro di Tovarnik ai Ministri dell'Interno e della Salute e al Capo della Polizia, mette in luce numerose criticità e inadeguatezze circa le condizioni di vita nel centro. Si veda *M.H. and Others v. Croatia*, nos. 15670/18 and 43115/18, § 106-108, 18 November 2021.

*principally the duration of the treatment, its physical or mental effects and, in some cases, the sex, age and state of health of the victim»<sup>92</sup>. Ma non sono solo questi elementi a dover essere considerati per determinare se il livello minimo appena citato è stato raggiunto, la Corte deve anche tenere conto di «*The purpose for which the ill-treatment was inflicted, together with the intention or motivation behind it, although the absence of an intention to humiliate or debase the victim cannot conclusively rule out its characterisation as “degrading”. The context in which the ill-treatment was inflicted [...]. Whether the victim is in a vulnerable situation»<sup>93</sup>; nella medesima sentenza la Corte dichiara anche che è necessario presentare prove adeguate a sostegno di quanto denunciato. Per quanto concerne le condizioni della detenzione la Corte stabilisce che «*[...] account has to be taken of the cumulative effects of these conditions [...] In particular, the length of the period during which the applicant was detained in the impugned conditions will be a major factor.»<sup>94</sup>. Non è solo la durata della permanenza nel centro a essere determinante nella decisione della Corte, essa, infatti aggiunge anche che: «*Where overcrowding reaches a certain level, the lack of space in an institution may constitute the key factor to be taken into account in assessing the conformity of a given situation with Article 3»<sup>95</sup>; infine, nella sentenza di riferimento viene specificato che se il sovraffollamento non fosse così grave sono da considerarsi anche altri aspetti delle condizioni detentive: «*[...] the possibility of using toilets with respect for privacy, ventilation, access to natural air and light, quality of heating and compliance with basic hygiene requirements.»<sup>96</sup>*****

In secondo luogo, la Corte pone fin da subito una distinzione tra ricorrenti minori e ricorrenti adulti, spiegando che la reclusione dei primi solleva particolari problemi data la loro estrema vulnerabilità; quest'ultima, infatti, già in altri casi, è stata considerata dalla Corte come un fattore determinante nell'emettere le sue decisioni, al quale essa ha dato la precedenza rispetto a tutte le altre considerazioni relative al fatto che il minore era un migrante irregolare. Soprattutto in anni recenti la Corte

---

<sup>92</sup> Khlaifia and Others v. Italy, no. 16483/12, § 159, 1 September 2015.

<sup>93</sup> Ibidem § 160.

<sup>94</sup> Ibidem § 163.

<sup>95</sup> Ibidem § 164.

<sup>96</sup> Ibidem § 167.

ha trattato numerosi casi di minori richiedenti asilo confinati in centri per migranti e per decidere se vi fosse stata una violazione dell'Art. 3 ha considerato diversi aspetti: l'età dei bambini coinvolti, la durata e le condizioni materiali della loro permanenza e la specifica vulnerabilità causata da eventi precedenti e dagli effetti del confinamento sul loro stato psicologico. Fatte queste premesse la Corte rileva che gli 11 minori hanno trascorso due mesi e 14 giorni nel centro di Tovarnik e che all'epoca avevano 2, 3, 4, 8, 10, 15 e 17 anni. I giudici osservano che le condizioni di vita nel centro erano soddisfacenti e che ai reclamanti è stato fornito tutto il necessario sia dal punto di vista materiale che per quanto riguarda l'assistenza medica e psicologica. Nonostante ciò, la Corte non può non tenere in considerazione la presenza nel centro di elementi propri di un ambiente carcerario. I giudici, inoltre, considerano preoccupante le informazioni riportate dall'Ombudswoman e dalla Children's Ombudswoman<sup>97</sup> le quali hanno riferito l'assenza di personale che offrisse delle attività da svolgere alle persone detenute, in particolare ai minori e di addetti alle pulizie e all'assistenza medica quotidiane<sup>98</sup>; è opinione delle due autorità appena citate che il centro non fosse adeguato ad accogliere famiglie con bambini. Infine, la Corte nota che i ricorrenti, nel periodo iniziale della loro permanenza, hanno sistematicamente lamentato a diverse ONG di essere confinati nelle loro stanze e di avere accesso limitato alle attività ricreative interne e alle aree esterne. Circa questo specifico problema i giudici non sono in grado di elaborare un giudizio definitivo dal momento che le versioni fornite dalle parti sono in contrasto, ma mancano prove incontrovertibili a sostegno dell'una o dell'altra tesi; essi, comunque, ritengono importante sottolineare che limitare l'accesso all'aria aperta e ad attività ricreative è inevitabilmente dannoso per dei bambini e che, nonostante il governo avesse dichiarato che dal 16 maggio l'ONG Jesuit Refugee Service ha organizzato delle attività per i bambini<sup>99</sup>, alla data in questione questi ultimi avevano già trascorso quasi due mesi nel centro senza alcuna attività pensata per loro. È opinione della Corte che il periodo di permanenza dei

---

<sup>97</sup> Le loro visite alla famiglia avvengono tra marzo e aprile.

<sup>98</sup> Riportano la presenza dei soli ufficiali di polizia a guardia del centro.

<sup>99</sup> La Corte comunque nota che il governo non ha fornito alcuna prova dell'effettivo svolgimento di queste attività.



minori nel centro eccede la durata massima della detenzione di minori che non comporta una violazione dell'Art.3, soprattutto data la particolare vulnerabilità degli stessi a causa degli eventi traumatici a cui erano stati esposti nel recente passato<sup>100</sup>. I giudici, dunque, dichiarano che c'è stata una violazione dell'art. 3 della Convenzione per quanto riguarda i minori ricorrenti, dal momento che il trattamento al quale sono stati sottoposti supera la soglia di gravità richiesta per poter applicare il suddetto articolo.

Nonostante la loro vulnerabilità conseguenza delle esperienze traumatiche vissute durante la migrazione, compresa la tragica morte di Mad.H., relativamente ai ricorrenti adulti la Corte, considerato anche che è stata loro garantita assistenza psicologica per elaborare questi traumi, non è in grado di dichiarare che le condizioni, altrimenti accettabili per degli adulti nel centro di Tovarnik, fossero tanto inadeguate alle loro circostanze individuali da costituire un maltrattamento contrario all'art.3 della Convenzione. Dunque, i giudici sentenziano che nei confronti dei ricorrenti adulti non è avvenuta alcuna violazione dell'art. 3 della Convenzione.

La Corte ha sentenziato che vi è stata anche violazione dei seguenti articoli: art. 2 (dal punto di vista procedurale), artt. 5.1 e 34 della Convenzione. La violazione dell'art. 2 è conseguenza dell'indagine inefficace sulla morte di Mad.H.; l'art. 5.1 è stato violato perché la Croazia non ha dimostrato la necessaria valutazione, vigilanza e velocità nelle procedure con il fine di limitare il più possibile il periodo di detenzione della famiglia; infine, la restrizione dei contatti con l'avvocato scelto e la pressione esercitata su quest'ultimo per scoraggiare il perseguimento del caso hanno ostacolato l'esercizio effettivo del ricorso individuale determinando, dunque, la violazione dell'art. 34.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Si ricordi in particolare la tragica morte della sorella di sei anni alla quale la maggior parte di loro ha assistito.

<sup>101</sup> M.H. and Others v. Croatia, nos. 15670/18 and 43115/18, 18 November 2021.

#### IV. III – L’esecuzione della sentenza

L’Art. 46.1 della Convenzione sancisce la forza vincolate delle sentenze della Corte: «Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti.»; a vigilare sull’effettiva adozione delle necessarie misure di esecuzione da parte degli Stati è il Comitato dei Ministri<sup>102</sup> assistito dal Dipartimento per l’esecuzione delle sentenze della Corte. Gli Stati, per quanto obbligati a porre rimedio alle violazioni riscontrate dalla Corte, godono comunque di un certo margine di libertà relativamente alla scelta dei mezzi e dei modi con cui farlo; a questo proposito, una volta che la sentenza è passata in giudicato, gli Stati devono elaborare un piano d’azione (*action plan*) dove spiegano le misure che hanno deciso di attuare per dare esecuzione al dispositivo. Queste misure sono di due tipi: misure individuali (*individual measures*) e misure generali (*general measures*), le prime hanno principalmente gli obiettivi di porre fine alla violazione riscontrata e rimediare, se possibile, alle conseguenze negative che i ricorrenti hanno subito (un classico esempio di ciò è rappresentato dalla decisione della Corte di imporre allo Stato il pagamento di una somma di denaro alla parte lesa come equa soddisfazione); le seconde mirano ad evitare che in futuro lo Stato commetta violazioni simili a quelle appena rilevate (un esempio di questa categoria di misure è la modifica della legislazione nazionale in materia). Questo piano viene poi inviato al Comitato dei ministri, il quale svolge una sorveglianza continua fino alla completa esecuzione della sentenza, a questo punto la supervisione si conclude con una risoluzione finale (*final resolution*); nella maggior parte dei casi la supervisione segue la procedura standard (*standard procedure*), invece nei casi in cui sono necessarie delle misure individuali urgenti o in cui sono stati rilevati degli importanti problemi strutturali e nei casi interstatali viene seguita la procedura rafforzata (*enhanced procedure*)<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> Un organo politico intergovernativo composto da un rappresentante di ciascun Stato membro del Consiglio d’Europa.

<sup>103</sup> Nel caso in analisi è stata prevista la procedura rafforzata.

La sentenza del caso in analisi è diventata definitiva il 4 aprile 2022 e alla fine dello stesso anno la Croazia ha inviato al Comitato dei Ministri il suo *action plan* che attualmente è “*under assessment*”<sup>104</sup>. Per quanto riguarda le misure individuali intraprese il governo croato riferisce di aver riaperto il caso relativo alla morte di Mad.H. per porre fine alla violazione dell’Art. 2; mentre relativamente alle altre violazioni viene indicato che i ricorrenti erano già stati spostati in un centro di tipo aperto<sup>105</sup> e che la loro procedura per la richiesta della protezione internazionale è stata sospesa quando hanno lasciato il paese; infine, il governo croato aggiunge di aver pagato l’equa soddisfazione così come previsto dalla Corte.

Nell’ambito delle misure generali volte ad evitare una futura simile violazione dell’Art. 3 della Convenzione fin da subito si sottolinea che il Ministero dell’Interno ha già cominciato ad applicare misure alternative alla detenzione nei casi di migranti compresi quelli che coinvolgono bambini. A livello legislativo sono stati preparati degli emendamenti all’“International and Temporary Protection Act” i quali prevedono che le Corti amministrative abbiano l’obbligo di esaminare periodicamente, ex officio o su domanda del richiedente asilo, la restrizione della libertà di movimento ordinata dal Ministero dell’Interno, soprattutto nei casi in cui la detenzione si prolunga per più di un mese e in quelli in cui si manifestano nuovi fatti significativi che mettono in dubbio la legittimità della stessa; se la competente Corte amministrativa dichiara l’illegittimità della restrizione della libertà di movimento il Ministero dell’Interno è obbligato a rilasciare immediatamente il richiedente asilo. Questi emendamenti in aggiunta prevedono che, durante l’espletamento delle procedure per la protezione internazionale, le autorità siano obbligate ad assicurare ad ogni bambino accesso ad attività ricreative e ad attività all’aria aperta nel centro di accoglienza in cui si trova. Inoltre, il ministero dell’Interno prevede di introdurre nella prima metà del 2023 una serie di criteri di valutazione per verificare che le condizioni di soggiorno dei minori siano in linea con quanto richiesto dall’Art. 3 della Convenzione prendendo a riferimento i criteri in questo senso individuati dalla Corte (lunghezza della detenzione, condizioni

---

Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, The supervision process (s.d.).

<sup>104</sup> Data di ultima verifica sullo stato del piano: 28/05/2022.

<sup>105</sup> Si veda la parte introduttiva di questo capitolo.

materiali, adeguatezza del luogo, eccetera). Vengono, infine, previste delle misure volte a migliorare in generale le condizioni di vita nei centri d'accoglienza o detenzione e, se non supera il budget a disposizione, sarà considerata la possibilità di inserire uno psicologo e un assistente sociale in ogni centro d'accoglienza del paese.

Relativamente alle misure generali elaborate per affrontare la violazione dell'Art.4 del Protocollo 4 alla Convenzione, in primo luogo, l'8 giugno 2021, proprio a seguito del caso in questione, è stato creato l'“Independent Mechanism for Monitoring the actions of police officers of the Ministry of the Interior in the area of illegal migration and international protection”, esso è stato stabilito « *with a view to observing the actions of police officers towards migrants [...] and observing the implementation of regulations governing state border control and international protection. Its aim is to determine which [...] factors contribute to or even cause illegal actions of the police officers and subsequently offer solutions to these problems.*»<sup>106</sup>; riferendosi a questo meccanismo il governo croato sottolinea che al momento della sua creazione è il primo di questo tipo tra tutti gli Stati membri dell'Unione europea. In secondo luogo, il governo prevede, entro la fine del 2024, di adeguare la propria legislazione ai principi enunciati dalla Commissione europea nel “Nuovo patto sulla migrazione e sull’asilo”.<sup>107</sup> Il governo aggiunge che tra il 2019 e il 2022 sono già stati effettuati diversi controlli sulla condotta degli agenti di polizia nei confronti dei migranti per verificare che il comportamento dei primi sia in linea con le norme nazionali e internazionali ed è previsto che questi controlli proseguano anche in futuro. Sono anche stati organizzati numerosi incontri con i quadri dirigenti della polizia per spiegare chiaramente che il trattamento dei migranti deve tenere conto dei più alti standard di rispetto dei diritti umani. Infine, verranno inviate alle autorità di polizia notizie relative ai riscontri della Corte

---

<sup>106</sup> Council of Europe, Communication from Croatia: M.H. and Others v Croatia – Action Plan, p. 14 (2022).

<sup>107</sup> Si tratta di un pacchetto di misure proposto dalla Commissione europea a settembre 2020 che mira a gestire e normalizzare la migrazione a lungo termine.

europea dei diritti dell'uomo sul caso in questione e anche informazioni sui principi conformi alla Convenzione relativamente al tema delle espulsioni collettive.<sup>108</sup>

Semplicemente a titolo di cronaca, in quanto il caso non è ancora stato affrontato dalla Corte, si aggiunge che nel 2020 è stato presentato un altro ricorso contro la Croazia, con l'accusa di aver violato gli artt. 3 e 13 della Convenzione e l'art. 4 del Protocollo 4 alla Convenzione, da parte di un gruppo di migranti siriani. I ricorrenti dichiarano di aver fatto ingresso in momenti diversi ad ottobre 2018 in Croazia e che, dopo aver trascorso un po' di tempo in territorio croato, sono stati catturati dalla polizia, la quale li ha costretti a tornare in Bosnia Erzegovina senza alcun esame della loro situazione individuale. Il primo reclamante riferisce che, dopo essere stati fermati dalla polizia, è stato fatto salire insieme al gruppo di persone con cui si trovava su un van che li ha trasportati vicino al confine dove è stato ordinato loro di tornare indietro a piedi in Bosnia. Anche il secondo e il terzo ricorrente dichiarano di aver subito lo stesso trattamento, ma nel loro caso i van su cui rispettivamente sono stati fatti salire, insieme ai gruppi con cui si trovavano, non erano adatti al trasporto di persone. Il secondo reclamante aggiunge che, prima di essere deportato al confine, gli agenti lo hanno picchiato e accompagnato in una stazione di polizia dove è stato rinchiuso per diverse ore senza acqua né cibo. Il terzo riferisce che, precedentemente all'essere condotto al confine, è stato tenuto in un deposito chiuso per alcune ore; infine, aggiunge che, prima del giorno in cui è avvenuto quanto sopra riportato, è stato più volte sommariamente rimandato indietro dalla Croazia alla Bosnia, nonostante avesse manifestato il desiderio di fare richiesta d'asilo.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> Council of Europe, Communication from Croatia: M.H. and Others v Croatia – Action Plan (2022).

<sup>109</sup> Application no. 18810/19, S.B. against Croatia and 2 other applications.

## **Conclusioni**

Dall'analisi dei rapporti scelti elaborati da alcuni organi del Consiglio d'Europa e della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo emerge che, quantomeno negli anni considerati in questa tesi, la politica di respingimenti di migranti e richiedenti asilo della Croazia si è sviluppata seguendo quasi sempre lo stesso modus operandi. Quando la polizia intercetta dei migranti (solitamente non si tratta di individui soli, ma di gruppi) entrati clandestinamente nello Stato, dopo averli catturati, spesso requisisce i loro averi, talvolta anche distruggendoli e in alcuni casi li fa addirittura spogliare costringendoli a rimanere nudi. Successivamente molti migranti riferiscono di essere stati picchiati, sia con calci e pugni che con manganelli o altri oggetti; chi non viene malmenato riferisce comunque di non essere stato trattato con alcun rispetto. In seguito, la polizia o riporta i migranti in zone boschive isolate nei pressi del confine e qui li abbandona ordinando loro di tornare indietro a piedi o, addirittura, li conduce sui propri mezzi fin dentro al territorio bosniaco. Prima di queste operazioni ovviamente non avviene alcuna analisi effettiva delle situazioni individuali delle singole persone, al contrario numerosi migranti riportano di aver chiesto agli agenti di poter presentare domanda di asilo, ma la loro richiesta è stata volontariamente ignorata.

Altri aspetti rilevanti messi in luce da questi rapporti sono la persistente negazione da parte delle autorità croate delle numerose accuse di cattiva condotta da parte della polizia e la conseguente quasi assenza di volontà di svolgere indagini effettive e imparziali su queste denunce. Nei pochi casi in cui ci sono state delle indagini o si sono concluse con una dichiarazione di infondatezza delle accuse o non sono state condotte da soggetti indipendenti rispetto alla polizia, dunque non possono essere considerate oggettive. Un'altra criticità rilevata è rappresentata dall'aver negato in più occasioni all'Ufficio dell'Ombudsperson l'accesso a parte della documentazione relativa al trattamento dei migranti e dall'aver frequentemente ignorato le sue richieste di indagare su casi di maltrattamenti e respingimenti di migranti.

Nei rapporti del Consiglio d'Europa qui esaminati i casi di respingimenti e violenze contro i migranti considerati non sono stati approfonditi ciascuno singolarmente,

ma sono stati trattati in modo aggregato in quanto ciò era funzionale all'obiettivo prefissato: analizzare le tendenze generali della politica di respingimenti dei migranti della Croazia, evidenziando le pratiche più comuni impiegate dalle autorità croate e mettendo in luce le relative criticità. Dunque, non è possibile, né tantomeno corretto, decretare che ci sono state da parte della Croazia specifiche violazioni dei divieti di tortura e trattamenti o pene inumani o degradanti e di espulsione collettiva, dal momento che non si conoscono tutti i dettagli che sarebbero necessari per provare oltre ogni ragionevole dubbio l'avvenimento di queste violazioni nei numerosi casi citati. Tuttavia, le prove, tanto dei maltrattamenti quanto dei respingimenti di gruppi di migranti senza l'analisi delle loro situazioni individuali, raccolte in questi rapporti sono molteplici e difficilmente confutabili; sorgono, di conseguenza, non pochi dubbi sul rispetto da parte della Croazia non solo dei divieti sopra citati, ma più in generale dei diritti umani di migranti e richiedenti asilo che si trovano sotto la sua giurisdizione.

Concludendo con uno sguardo all'attualità il primo gennaio 2023 si può forse dire che per la Croazia è cominciata una “nuova epoca”: a distanza di otto anni dall'espressione della volontà di cominciare il processo per farvi ingresso, lo Stato è ufficialmente entrato a far parte dell'area Schengen. La decisione del Consiglio dell'Unione europea di ammetterla ha suscitato non poche critiche da parte di tante organizzazioni non governative che si occupano della protezione dei diritti umani dei migranti; un gruppo di ONG ha rilasciato un comunicato congiunto in cui dichiara che «[...] *the Council's decision does not come as a surprise [...]. Over the years, EU institutions have repeatedly turned a blind eye to overwhelming evidence of systemic human rights violations at EU external borders, including Croatia, and rewarded heavy-handed tactics that fortified borders and prevented people in search of protection from entering the EU at any cost.*»<sup>110</sup> Nel periodo precedente al suo ingresso in Schengen sembrava che la Croazia avesse diminuito i respingimenti e le violenze ad essi connessi, ma già dai primi mesi del 2023 pare esserci stata una nuova “inversione di rotta” con una ripresa dei respingimenti su

---

<sup>110</sup> European Council on Refugees and Exiles, “Joint Statement: EU admits Croatia to Schengen Without Regard to Abuses at the Border” (2022).

larga scala.<sup>111</sup> Il tema del mancato rispetto da parte della Croazia dei diritti di migranti e richiedenti asilo rimane, dunque, ancora una questione del tutto aperta.

---

<sup>111</sup> Human Rights Watch, “Croatia: Ongoing, Violent Border Pushbacks” (2023).



## **Bibliografia**

(link aggiornati al 31/05/2023)

Amnesty International (2019). *Pushed to the edge - Violence and abuse against refugees and migrants along the Balkans route.*

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) (2021). *Riconosciuto il diritto a fare ingresso in Italia a chi ha subito una riammissione a catena verso la Bosnia.* <https://www.asgi.it/notizie/bosnia-diritto-asilo-italia/>

Border Violence Monitoring Network (s.d.). *Introduction to context.* <https://borderviolence.eu/about/the-balkan-route/>

Chiodi, D'Urso, Ferro e Martino (2021). *La Rotta balcanica 5 anni dopo.* [https://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/rapporto\\_completo\\_def\\_0.pdf](https://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/rapporto_completo_def_0.pdf)

Conti R. (2020). *(De)humanization and the border reality: the discursive construction of meaning in the context of the Balkan route between Bosnia-Herzegovina and Croatia.*

Corte europea dei diritti dell'uomo, Direzione del Giureconsulto (2020). *Guida sull'articolo 4 del Protocollo n. 4.*

Consiglio europeo, comunicato stampa (18 marzo 2016). *Dichiarazione UE-Turchia, 18 marzo 2016.*

Council of Europe Commissioner for Human Rights (2022). *Pushed beyond the limits. Four areas for urgent action to end human rights violations at Europe's borders.*

Council of Europe, Committee of Ministers (2022). *Communication from Croatia, M.H. and Others v Croatia – Action plan.*

Council of Europe, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) (2021). *Report to the Croatian Government on the visit to Croatia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 14 August 2020.*

Council of Europe (2020). *Mandate of the Secretary General's Special Representative on Migration and Refugees*.

Council of Europe Parliamentary Assembly, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons (2019). *Pushback policies and practice in Council of Europe member States*. Doc. 14909

Council of Europe, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees (2019). *Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, to Bosnia and Herzegovina and to Croatia 24-27 July and 26-30 November 2018*.

Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights (s.d.). *The supervision process*. [https://www.coe.int/en/web/execution/the-supervision-process#{%2259551776%22:\[0\]}](https://www.coe.int/en/web/execution/the-supervision-process#{%2259551776%22:[0]})

European Council on Refugees and Exiles (2022). *Joint Statement: EU admits Croatia to Schengen Without Regard to Abuses at the Border*. <https://ecre.org/joint-statement-eu-admits-croatia-to-schengen-without-regard-to-abuses-at-the-border/>

European Court of Human Rights, Application no. 18810/19, S.B. against Croatia and 2 other applications.

European Parliamentary Research Service, Radjenovic A. (2021). *Pushbacks at the EU's external borders*.

European Union Agency for Fundamental Rights (2019). *Fundamental Rights report 2019*.

European Union Agency for Fundamental Rights (2020). *Fundamental Rights report 2020*.

European Union Agency for Fundamental Rights (2021). *Fundamental Rights report 2021*.

European Union Agency for Fundamental Rights (2022). *Fundamental Rights report 2022*.

European Union Agency for Fundamental Rights (2016). *Gestione delle frontiere esterne - linee guida su come ridurre il rischio di respingimento (refoulement) lavorando in paesi terzi o con essi.*

Human Rights Council (2020). *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review.*

Human Rights Council (2020). *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Addendum I.*

Human Rights Watch (2023). *Croatia: Ongoing, Violent Border Pushbacks.*  
<https://www.hrw.org/news/2023/05/03/croatia-ongoing-violent-border-pushbacks>

Il Post (2015). *La Germania accoglierà tutti i rifugiati siriani.*  
<https://www.ilpost.it/2015/08/25/germania-rifugiati-siriani/>

Il Post (2015). *La Slovenia ha cominciato a costruire una barriera al confine con la Croazia.* <https://www.ilpost.it/2015/11/11/slovenia-muro-croazia/>

International Organization for Migration (IOM) (2015). *Addressing Complex Migration Flows in the Mediterranean: IOM Response Plan Spotlight on South-Eastern Europe.*

Khlaifia and Others v. Italy, no. 16483/12, 1 September 2015.

M.H. and Others v. Croatia, nos. 15670/18 and 43115/18, 18 November 2021.

N.D. and N.T. v. Spain [GC], nos. 8675/15 and 8697/15, 13 February 2020.

Ombudswoman della Repubblica di Croazia (2019). *Annual Report of the Ombudswoman of Croatia for 2018.*

Ombudswoman della Repubblica di Croazia (2018). *Human rights of migrants: Complaints regarding police treatment still not investigated.*  
<https://www.ombudsman.hr/en/human-rights-of-migrants-complaints-regarding-police-treatment-police-still-not-investigated/>

Ombudswoman della Repubblica di Croazia (2019). *No institutional reaction to alleged illegal police treatment of migrants.* <https://www.ombudsman.hr/en/no-institutional-reaction-to-alleged-illegal-police-treatment-of-migrants/>

Oruc, Raza and Santic (2020). *The Western Balkan migration route (2015-2019)*.  
<https://www.pragueprocess.eu/en/migration-observatory/publications/document?id=289>

Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa (2015). *Rotta balcanica, anche la Macedonia alza un muro*. <https://www.balcanicaucaso.org/bloc-notes/Rotta-balcanica-anche-la-Macedonia-alza-un-muro>

Rete RiVolti ai Balcani (2020). *La rotta balcanica. I migranti senza diritti nel cuore dell'Europa*. [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/06/La-rotta-balcanica-RiVolti\\_ai\\_Balcani.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/06/La-rotta-balcanica-RiVolti_ai_Balcani.pdf)

Rete RiVolti ai Balcani (2021). *Lipa il campo dove fallisce l'Europa*.  
[https://www.rivoltiaibalcani.org/app/uploads/2021/08/Lipa-report\\_2021.pdf](https://www.rivoltiaibalcani.org/app/uploads/2021/08/Lipa-report_2021.pdf)

Tacconi M. (2019). *Il muro dell'Ungheria di Orban, ferita nell'Europa di oggi*.  
<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/il-muro-dellungheria-di-orban-ferita-nelleuropa-di-oggi-24329>

United Nations High Commissioner for Refugees (2018). *Desperate journeys. Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders. January – August 2018*.

### **Fonti normative**

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000).

Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo (1950).

Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (1987).

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (2007).