

## La “questione migranti” nei Paesi Ue: alcuni dati

di Antonio Scalera\* e Aniel Pahasindgh\*\*

\*giudice della Corte d'appello di Catanzaro, seconda sezione civile

\*\**legal officer* del Consiglio di Stato olandese e *deputy judge*

della Corte distrettuale di Rotterdam

Prima di offrire alla riflessione del lettore i dati statistici più significativi estrapolati dalle due pubblicazioni, accompagnati da un commento del dott. Pahasindgh, non appare inutile riportare un breve passaggio del recente libro di Maurizio Molinari, *Il ritorno delle tribù* (Rizzoli, 2017) che bene rappresenta i termini della “questione migranti” nel nostro Paese: «Il record di persone arrivate in Italia nel 2016 è il risultato del processo di decomposizione e di impoverimento degli stati sulla costa sud del Mediterraneo. Le radici di tali sconvolgimenti sono interne ad Africa e Medio Oriente e l'impossibilità di trovarvi una rapida soluzione pone l'urgenza di politiche nazionali capaci di gestire la trasformazione del nostro Paese in una società multietnica, multirazziale e multireligiosa. Le linee di azione possibili sono due: limitare il numero degli arrivi e accelerare l'integrazione di chi arriva. Per limitare il numero dei migranti serve una gestione dei profughi che coinvolga tutti i paesi Ue. se i trafficanti di esseri umani del Maghreb riempiono barconi sempre più grandi per spingerli nelle braccia di marinai italiani non c'è ragione per cui le nostre navi devono sbarcarli solo nei nostri porti. Un esempio viene dalle unità spagnole che riportano spesso i migranti intercettati nel paese di provenienza ovvero il Marocco ma, più in generale, è legittimo affermare che, poiché chi raggiunge una nave italiana tocca l'Europa, altri paesi Ue potrebbero accogliere quote di migranti. E ancora: l'ipotizzata creazione di campi di accoglienza per migranti ai confini meridionali della Libia suggerisce la possibilità di ostacolare il traffico nel Sahara, là dove le sue rotte fioriscono di più. Ma anche se tali sforzi dovessero avere successo, bisogna essere onesti nell'affermare che l'arrivo dei migranti in Italia è destinato a crescere».

Le tabelle di seguito indicate sono state elaborate dal Ministero della sicurezza e della giustizia olandese (*Ministerie van Veiligheid en Justitie*), Servizio di immigrazione e naturalizzazione (*Immigratie en Naturalisatiedienst*) e riportano dati aggiornati al 1° agosto 2017, tratti da Eurostat.

La prima tabella mostra il numero di richieste di asilo pervenute nei singoli Paesi dell'Ue nel periodo compreso tra aprile 2016 e aprile 2017.

Per quanto riguarda l'Italia è significativo rilevare come vi sia stato un *trend* crescente sino a novembre 2016.

Successivamente, vi è stata una significativa flessione, seguita poi da una costante ripresa del numero delle richieste sino a marzo 2017.

Al primo posto per numero di richieste si colloca la Germania, che, tuttavia, nei primi mesi del 2017 ha registrato un numero di domande, pari a circa un quarto di quelle presentate nel primo quadrimestre dell'anno precedente.

## First asylum applications in the EU, Norway and Switzerland in 2016 and 2017

Source: EUROSTAT, situation by August 1st

Tabella 1

		2016										2017				Total 2016	
		Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	Total	Jan	Feb	Mar	Apr		Total
EU	Germany	66,265	59,705	78,630	76,550	92,115	76,515	32,390	25,895	18,965	<b>527,030</b>	16,055	14,950	18,080	13,340	<b>62,425</b>	722,365
	Italy	7,785	9,080	9,815	10,870	11,290	12,295	13,315	13,435	11,020	<b>98,905</b>	11,570	11,820	13,510	9,405	<b>46,305</b>	121,185
	France	5,950	5,945	6,075	6,075	7,120	6,910	6,980	6,150	7,080	<b>58,285</b>	7,000	6,975	7,985	0	<b>21,960</b>	76,790
	Greece	3,615	4,215	4,185	3,940	3,450	5,040	6,160	7,470	6,615	<b>44,690</b>	6,260	5,525	4,760	0	<b>16,545</b>	49,875
	United Kingdom	3,510	3,220	3,060	2,880	3,105	3,240	2,910	3,090	3,285	<b>28,300</b>	2,820	2,475	3,145	0	<b>8,440</b>	38,380
	Spain	1,155	1,315	1,500	1,005	1,220	1,305	1,705	1,905	1,555	<b>12,665</b>	2,080	2,270	2,365	0	<b>6,715</b>	15,570
	Austria	3,970	3,740	3,075	2,950	3,115	2,470	2,460	2,190	2,230	<b>26,200</b>	2,035	1,850	1,935	0	<b>5,820</b>	39,905
	Sweden	1,540	1,470	1,440	1,530	1,700	1,795	1,880	1,730	1,575	<b>14,660</b>	1,545	1,315	1,525	1,255	<b>5,640</b>	22,385
	Netherlands	980	980	1,110	1,530	1,755	1,875	2,035	1,920	1,540	<b>13,725</b>	1,245	1,160	1,220	1,025	<b>4,650</b>	19,285
	Belgium	930	835	780	1,035	1,255	1,100	1,295	1,175	1,155	<b>9,560</b>	1,150	1,080	1,210	1,085	<b>4,525</b>	14,290
	Bulgaria	1,045	1,080	1,385	1,505	2,790	2,065	2,550	1,730	795	<b>14,945</b>	375	355	505	200	<b>1,435</b>	18,990
	Finland	365	315	335	335	460	480	310	275	270	<b>3,145</b>	240	360	430	400	<b>1,430</b>	5,295
	Cyprus	185	170	160	225	215	265	340	405	250	<b>2,215</b>	255	355	505	215	<b>1,330</b>	2,840
	Hungary	5,685	4,625	4,605	1,750	1,260	1,055	1,155	675	580	<b>21,390</b>	460	355	265	190	<b>1,270</b>	28,215
	Poland	1,095	1,330	1,425	1,045	765	620	395	390	395	<b>7,460</b>	345	300	320	270	<b>1,235</b>	9,785
	Denmark	395	360	465	395	290	300	345	275	255	<b>3,080</b>	220	205	245	235	<b>905</b>	6,070
	Luxembourg	125	115	170	120	195	195	275	165	200	<b>1,560</b>	230	225	225	0	<b>680</b>	2,065
	Romania	85	50	80	115	140	190	415	275	290	<b>1,640</b>	90	125	410	0	<b>625</b>	1,855
	Ireland	155	140	155	160	195	220	185	225	260	<b>1,695</b>	165	225	215	0	<b>605</b>	2,315
	Malta	105	120	170	130	175	165	220	145	110	<b>1,340</b>	120	105	160	105	<b>490</b>	1,735
Czech Republic	115	75	90	85	90	115	120	80	75	<b>845</b>	110	90	95	0	<b>295</b>	1,205	
Slovenia	30	55	30	35	120	110	85	185	130	<b>780</b>	30	30	130	60	<b>250</b>	1,265	
Portugal	50	50	60	70	60	70	80	65	60	<b>565</b>	65	70	115	0	<b>250</b>	710	
Latvia	40	5	45	25	30	25	55	60	30	<b>315</b>	55	45	55	50	<b>205</b>	345	
Lithuania	10	15	45	35	65	40	100	50	15	<b>375</b>	60	10	30	70	<b>170</b>	415	
Croatia	190	100	90	90	230	360	395	260	175	<b>1,890</b>	45	45	55	0	<b>145</b>	2,150	
Estonia	15	25	10	10	10	20	20	25	5	<b>140</b>	25	15	20	30	<b>90</b>	150	
Slovak Republic	5	5	5	0	20	15	5	20	15	<b>90</b>	25	20	15	0	<b>60</b>	100	
	<b>Total</b>	<b>105,395</b>	<b>99,140</b>	<b>118,995</b>	<b>114,495</b>	<b>133,235</b>	<b>118,855</b>	<b>78,180</b>	<b>70,265</b>	<b>58,930</b>	<b>897,490</b>	<b>54,675</b>	<b>52,355</b>	<b>59,530</b>	<b>27,935</b>	<b>194,495</b>	<b>1,205,535</b>
Not EU	Switzerland	1,625	1,790	2,215	2,370	2,315	2,090	2,010	1,845	1,660	<b>17,920</b>	1,490	1,385	1,495	1,230	<b>5,600</b>	25,875
	Norway	225	200	250	255	295	265	260	225	410	<b>2,385</b>	465	305	400	340	<b>1,510</b>	3,275
	<b>Total</b>	<b>1,850</b>	<b>1,990</b>	<b>2,465</b>	<b>2,625</b>	<b>2,610</b>	<b>2,355</b>	<b>2,270</b>	<b>2,070</b>	<b>2,070</b>	<b>20,305</b>	<b>1,955</b>	<b>1,690</b>	<b>1,895</b>	<b>1,570</b>	<b>7,110</b>	<b>29,150</b>
<b>Total</b>	<b>107,245</b>	<b>101,130</b>	<b>121,460</b>	<b>117,120</b>	<b>135,845</b>	<b>121,210</b>	<b>80,450</b>	<b>72,335</b>	<b>61,000</b>	<b>917,795</b>	<b>56,630</b>	<b>54,045</b>	<b>61,425</b>	<b>29,505</b>	<b>201,605</b>	<b>1,234,685</b>	

La seconda tabella mostra come il maggior numero delle richieste di applicazione provenga dai paesi del medio-oriente; la Nigeria è il primo dei paesi africani dal quale provengono le richieste di asilo.

### First asylum applications in the EU , Norway and Switzerland from May

Tabella 2

	2016								2017				Total
	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar	Apr	
Syrian Arab Republic	30,055	33,015	29,830	32,755	29,115	13,745	11,890	9,730	7,545	7,695	3,665	4,225	<b>218,265</b>
Afghanistan	17,255	22,435	21,060	24,720	18,660	10,230	7,145	5,095	4,615	3,745	4,765	1,695	<b>141,420</b>
Iraq	10,920	13,070	11,580	14,190	12,215	6,425	5,125	4,210	3,430	3,640	3,775	1,690	<b>90,270</b>
Nigeria	3,005	4,205	4,620	5,825	5,585	5,105	5,355	4,085	4,125	3,860	3,770	2,405	<b>51,945</b>
Pakistan	4,175	4,770	4,185	5,350	4,570	2,995	3,155	2,575	2,435	2,520	3,045	1,225	<b>41,000</b>
Eritrea	2,545	4,160	4,490	4,440	4,050	3,910	3,925	3,400	2,660	2,350	2,270	1,770	<b>39,970</b>
Iran (Islamic Republic of)	3,270	3,985	4,520	4,765	4,270	2,740	1,985	1,700	1,685	1,355	1,550	1,130	<b>32,955</b>
Albania	1,960	2,450	2,635	2,900	3,630	2,375	2,560	2,200	1,795	1,550	2,200	580	<b>26,835</b>
Russian Federation	2,545	3,310	2,755	2,725	2,130	1,465	1,210	1,230	1,065	1,050	1,145	695	<b>21,325</b>
Somalia	1,735	2,245	2,195	2,200	2,215	1,875	1,475	1,230	1,160	1,070	1,165	805	<b>19,370</b>
Others	23,695	27,805	29,275	36,010	34,935	29,745	28,740	25,640	26,175	25,255	29,120	13,325	<b>329,720</b>
<b>Total</b>	<b>101,160</b>	<b>121,450</b>	<b>117,145</b>	<b>135,880</b>	<b>121,375</b>	<b>80,610</b>	<b>72,565</b>	<b>61,095</b>	<b>56,690</b>	<b>54,090</b>	<b>61,470</b>	<b>29,545</b>	<b>1,013,075</b>

La terza tabella mostra il numero di richieste di asilo ricevute, nella prima metà del 2017, da ciascun Paese membro dell'Ue e consente di raffrontarle con le dimensioni territoriali di ciascun paese, la popolazione e il relativo prodotto interno lordo

### Number of first asylum applications compared to country area, population and GDP in the 1st half of 2017

Tabella 3

	Rank	Country of asylum	Number of Applications	% share in EU	Country area (sq km)	% share in EU	Inhabitants (million)	% share in EU	GDP	% share in EU
EU	1	Germany	77,520	36%	357.134	8%	82,2	16%	2,624	20%
	2	Italy	46,305	22%	301.339	7%	60,7	12%	1,541	12%
	3	France	21,960	10%	543.965	12%	66,8	13%	1,830	14%
	4	Greece	16,545	8%	131.957	3%	10,8	2%	213	2%
	5	United Kingdom	8,440	4%	248.484	6%	65,4	13%	1,742	13%
	6	Spain	6,715	3%	498.511	11%	46,4	9%	1,125	9%
	7	Austria	5,820	3%	83.879	2%	8,7	2%	281	2%
	8	Netherlands	5,805	3%	37.369	1%	17,0	3%	548	4%
	9	Sweden	5,640	3%	438.576	10%	9,9	2%	314	2%
	10	Belgium	5,605	3%	30.527	1%	11,3	2%	339	3%
	11	Hungary	1,505	1%	93.024	2%	9,8	2%	170	1%
	12	Poland	1,445	1%	312.679	7%	38,0	7%	673	5%
	13	Bulgaria	1,435	1%	110.900	3%	7,2	1%	87	1%
	14	Finland	1,430	1%	338.433	8%	5,5	1%	156	1%
	15	Cyprus	1,330	1%	9.251	0%	0,8	0%	19	0%
	16	Denmark	1,190	1%	42.895	1%	5,7	1%	180	1%
	17	Luxembourg	680	0%	2.586	0%	0,6	0%	37	0%
	18	Romania	625	0%	238.392	5%	19,8	4%	278	2%
	19	Ireland	605	0%	69.797	2%	4,7	1%	149	1%
	20	Malta	490	0%	316	0%	0,4	0%	10	0%
	21	Czech Republic	295	0%	78.865	2%	10,6	2%	216	2%
	22	Portugal	250	0%	89.089	2%	10,3	2%	203	2%
	23	Slovenia	250	0%	20.273	0%	2,1	0%	44	0%
	24	Latvia	225	0%	64.562	1%	2,0	0%	35	0%
	25	Lithuania	170	0%	65.300	1%	2,9	1%	56	0%
	26	Croatia	145	0%	87.661	2%	4,2	1%	66	1%
	27	Estonia	110	0%	45.227	1%	1,3	0%	25	0%
	28	Slovak Republic	60	0%	49.036	1%	5,4	1%	106	1%
<b>EU – Total</b>			<b>212,595</b>	<b>100%</b>	<b>4.390.027</b>	<b>100%</b>	<b>510,3</b>	<b>100%</b>	<b>13,068.743</b>	<b>100%</b>
Not EU		Switzerland	6,950	3%	41.285	1%	8,3	2%	326	2%
		Norway	1,915	1%	323.779	7%	5,2	1%	250	2%
<b>Not EU – Total</b>			<b>8,865</b>	<b>4%</b>	<b>365.064</b>	<b>8%</b>	<b>13,5</b>	<b>3%</b>	<b>575.674</b>	<b>4%</b>

La quarta tabella si riferisce, invece, al numero di richieste di asilo, ricevute nella prima metà del 2017, da ciascun Paese dell'Ue, rapportate al numero di abitanti.

Cipro ha ricevuto il maggior numero di richieste di applicazione nell'Ue in rapporto al numero di abitanti: 1.568 richieste di asilo per milione di abitanti, pari a 3,8 volte la media europea.

### Number of first asylum applications 1st half of 2017 related to population size

Tabella 4

Rank	Country of asylum	Application per million inhabitants	In relation to Total EU 28 = 1	Number of Applications	Inhabitants (million)
1	Cyprus	1,568	3,8	1,330	0,8
2	Greece	1,534	3,7	16,545	10,8
3	Luxembourg	1,180	2,8	680	0,6
4	Malta	1,128	2,7	490	0,4
5	Germany	943	2,3	77,520	82,2
6	Italy	763	1,8	46,305	60,7
7	Austria	670	1,6	5,820	8,7
8	Sweden	573	1,4	5,640	9,9
9	Belgium	496	1,2	5,605	11,3
	<b>TOTAL EU-28</b>	<b>417</b>	<b>1,0</b>	<b>212,595</b>	<b>510,3</b>
10	Netherlands	342	0,8	5,805	17,0
11	France	329	0,8	21,960	66,8
12	Finland	261	0,6	1,430	5,5
13	Denmark	209	0,5	1,190	5,7
14	Bulgaria	201	0,5	1,435	7,2
15	Hungary	153	0,4	1,505	9,8
16	Spain	145	0,3	6,715	46,4
17	United Kingdom	129	0,3	8,440	65,4
18	Ireland	128	0,3	605	4,7
19	Slovenia	121	0,3	250	2,1
20	Latvia	114	0,3	225	2,0
21	Estonia	84	0,2	110	1,3
22	Lithuania	59	0,1	170	2,9
23	Poland	38	0,1	1,445	38,0
24	Croatia	35	0,1	145	4,2
25	Romania	32	0,1	625	19,8
26	Czech Republic	28	0,1	295	10,6
27	Portugal	24	0,1	250	10,3
28	Slovak Republic	11	0,0	60	5,4
	Norway	368	0,9	1,915	5,2
	Switzerland	835	2,0	6,950	8,3

I dati, i grafici e le tabelle di seguito riportati sono tratti dal documento intitolato “Asylum Statistics” pubblicato dall’House of Commons library (Uk) nel numero del 17 agosto 2017.

Il numero di richieste di asilo nei paesi dell’Ue ha raggiunto il suo livello più alto nell’ottobre 2015 (172.000); è, poi, sceso a 101.000 nel gennaio 2016; è risalito nuovamente sino a 138.000 nell’agosto 2016, per ridursi a 57.000 nel febbraio 2017.



La tabella che segue mostra il numero di richieste di asilo ricevute dai paesi dell'Ue durante gli ultimi cinque anni.

Il totale delle domande di asilo è aumentato da 336.000 nel 2012 sino a 1,32 milioni nel 2015 ed è sceso a 1,26 milioni nel 2016.

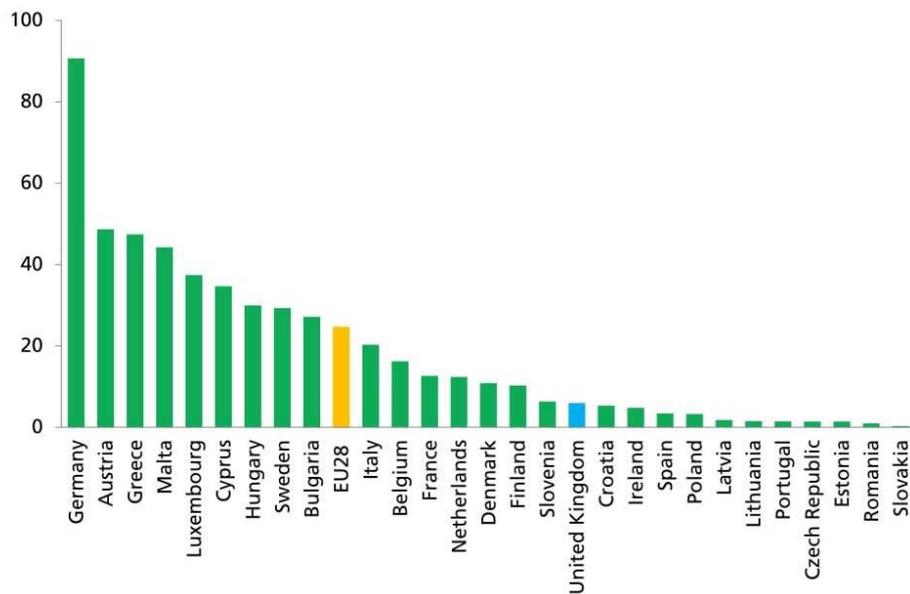
Nel 2016, la Germania ha ricevuto il più alto numero di richieste di asilo tra i paesi dell'Ue (745.000), seguita dall'Italia (123.000), dalla Francia (84.000), dalla Grecia (51.000) e dall'Austria (42.000).

Questi cinque paesi, nel loro insieme, hanno ricevuto l'83% del totale delle richieste di asilo nei 28 stati membri dell'Ue.

### **Richieste di asilo nei Paesi Ue**

	2012	2013	2014	2015	2016
Austria	17,400	17,500	28,100	88,200	42,300
Belgium	28,300	21,200	22,900	44,800	18,300
Bulgaria	1,400	7,100	11,100	20,400	19,400
Croatia	-	1,100	500	200	2,200
Cyprus	1,600	1,300	1,700	2,300	2,900
Czech Republic	800	700	1,200	1,500	1,500
Denmark	6,100	7,200	14,700	21,000	6,200
Estonia	100	100	200	200	200
Finland	3,100	3,200	3,600	32,300	5,600
France	61,500	66,300	64,300	76,200	84,300
Germany	77,700	127,000	202,800	476,600	745,300
Greece	9,600	8,200	9,400	13,200	51,100
Hungary	2,200	18,900	42,800	177,100	29,400
Ireland	1,000	1,000	1,500	3,300	2,300
<b>Italy</b>	<b>17,300</b>	<b>26,600</b>	<b>64,600</b>	<b>83,500</b>	<b>123,000</b>
Latvia	200	200	400	300	400
Lithuania	600	400	400	300	400
Luxembourg	2,100	1,100	1,100	2,500	2,200
Malta	2,100	2,200	1,400	1,900	1,900
Netherlands	13,100	13,100	24,500	45,000	20,900
Poland	10,800	15,200	8,000	12,200	12,300
Portugal	300	500	400	900	1,500
Romania	2,500	1,500	1,500	1,300	1,900
Slovakia	700	500	300	300	100
Slovenia	300	300	400	300	1,300
Spain	2,600	4,500	5,600	14,800	15,800
Sweden	43,900	54,400	81,300	162,600	28,900
United Kingdom	28,900	30,800	33,000	40,400	38,900

Il grafico che segue mostra il numero di richieste di asilo ogni 10.000 abitanti nei Paesi Ue nel 2016



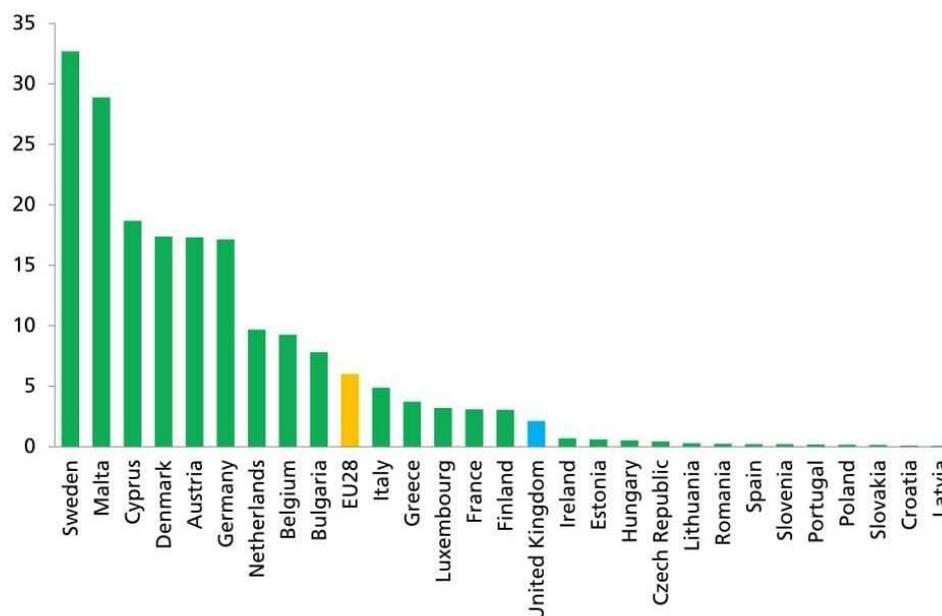
La tabella di seguito riportata mostra le nazionalità dei richiedenti nei paesi Ue nel 2016

	Number	As % of all applications
Syria	339,265	26.9%
Afghanistan	186,590	14.8%
Iraq	130,005	10.3%
Pakistan	49,840	4.0%
Nigeria	47,710	3.8%
Iran	41,355	3.3%
Eritrea	34,485	2.7%
Albania	32,335	2.6%
Russia	27,610	2.2%
Somalia	20,045	1.6%
<b>All applications</b>	<b>1,260,350</b>	<b>100.0%</b>

La tabella che segue mostra il numero di decisioni in primo grado sulle domande di asilo nei Paesi Ue nel 2016.

	Accoglimento	Rigetto	Totale
Austria	30,400	12,100	42,400
Belgium	15,100	10,000	25,000
Bulgaria	1,400	1,700	3,000
Croatia	100	200	300
Cyprus	1,300	700	2,000
Czech Republic	400	900	1,300
Denmark	7,100	3,300	10,400
Estonia	100	100	200
Finland	7,100	13,700	20,800
France	28,800	58,700	87,500
Germany	433,900	197,300	631,200
Greece	2,700	8,700	11,500
Hungary	400	4,700	5,100
Ireland	500	1,700	2,100
Italy	35,400	54,500	89,900
Latvia	100	100	300
Lithuania	200	100	300
Luxembourg	800	500	1,300
Malta	1,200	200	1,400
Netherlands	20,800	8,100	28,900
Poland	300	2,200	2,500
Portugal	300	300	600
Romania	800	500	1,300
Slovakia	200	0	300
Slovenia	200	100	300
Spain	6,900	3,400	10,300
Sweden	66,600	29,300	95,800
United Kingdom	9,900	21,100	31,000

Il grafico mostra il numero di decisioni di primo grado di accoglimento ogni 10.000 abitanti nei paesi Ue nel 2016.



In questo periodo la Svezia ha emesso il maggior numero di decisioni di accoglimento in primo grado, ogni 10.000 abitanti (33), seguita da Malta (29), Cipro (19), Danimarca (17) e Austria (17).

La tabella finale mostra la percentuale di accoglimento in primo grado delle domande di asilo presentate nel 2016 in base alla nazionalità del richiedente

	Grants	Refusals	Recognition rate	Total FI decisions
Syria	398,110	7,575	98.1%	405,685
Afghanistan	58,410	44,515	56.8%	102,920
Iraq	63,980	36,805	63.5%	100,785
Albania	1,335	41,505	3.1%	42,845
Eritrea	33,500	2,720	92.5%	36,220
Pakistan	5,665	26,955	17.4%	32,620
Nigeria	5,680	20,510	21.7%	26,190
Kosovo <sup>A</sup>	1,135	22,085	4.9%	23,220
Serbia	395	22,480	1.7%	22,880
Iran	10,465	9,475	52.5%	19,935
Stateless	16,250	1,920	89.4%	18,175
Somalia	11,450	5,975	65.7%	17,420
Russia	3,430	13,530	20.2%	16,965
Bangladesh	2,360	11,675	16.8%	14,035
FYR Macedonia	85	13,395	0.6%	13,480
Ukraine	2,840	8,785	24.4%	11,620
Mali	3,325	6,950	32.3%	10,280
Gambia	3,010	7,100	29.8%	10,110
Algeria	495	9,070	5.2%	9,570
Sudan	4,815	4,390	52.3%	9,205

## **Commento sulle richieste di asilo nell'Ue, di Aniel Pahlasingh**

Il beneficio della protezione internazionale può essere accordato nell'Ue a quei richiedenti ai quali sia stato riconosciuto da uno Stato membro lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria. Il numero delle richieste di asilo nei paesi dell'Ue è aumentato durante gli ultimi cinque anni. Ciò è dovuto in parte alla guerra civile scoppiata in Siria. Tra i richiedenti non vi sono soltanto coloro in cerca di asilo, ma anche i migranti economici.

Quella del migrante economico non è una categoria legale ma piuttosto un termine ombrello che comprende una vasta gamma di persone che si sostano da un Paese ad un altro per migliorare le loro prospettive economiche e professionali. Quando si usa questa espressione, generalmente ci si riferisce a persone che provengono dai Paesi poveri del Sud. I migranti economici non hanno diritto all'asilo in base alla Convenzione di Ginevra del 1951<sup>1</sup>. In ogni caso, ogni migrante che arriva nell'Ue ha il diritto di avere esaminata la sua richiesta di asilo. Questo è un diritto fondamentale garantito dall'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali.

La "crisi dei migranti" è un'espressione con la quale ci si intende riferire ad un periodo che inizia nel 2015, quando un numero crescente di persone arrivò in Europa attraversando il Mediterraneo o la terraferma. Le richieste di asilo nell'Ue raggiunsero il livello più alto nell'Ottobre 2015 (172.000), per poi scendere a 101.000 nel Gennaio 2016.

Soltanto nel 2015, più di un milione di persone arrivò nell'Ue; circa 885.000 vi giunse attraverso la Grecia<sup>2</sup>. Il sistema di asilo e di accoglienza ellenico si mostrò incapace di registrare le domande e assicurare la protezione ai richiedenti. Solo alcune delle migliaia di persone che arrivavano quotidianamente in Grecia furono registrate, la maggior parte di loro si diresse verso l'Europa attraverso la rotta balcanica. Nel 2015, il numero dei migranti destinatari di un ordine di rimpatri ammontava a 533.395. Mentre la percentuale delle espulsioni aumentò dal 2014 al 2015 dal 41,8% al 42,5%, la percentuale dei rimpatri effettivi si ridusse dal 36,6% al 36,4%. Inoltre, se non si tiene conto dei rimpatri nei Balcani occidentali, il tasso di rimpatri dell'UE si ridusse ulteriormente sino al 27%<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> [J. Semmelroggen, \*The difference between asylum seekers, refugees and economic migrants\*, www.independent.co.uk, 18 agosto 2015.](http://www.independent.co.uk)

<sup>2</sup> Annual Fundamental Rights Report 2016: nel rapporto 2016, l'Agenzia Europea per i Diritti Fondamentali (FRA) esamina la scala e la natura della sfida e propone misure per assicurare il rispetto dei diritti fondamentali nell'Ue.

<sup>3</sup> Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento europeo e al Consiglio del 2 marzo 2017 su una più efficace politica dei rimpatri nell'UE. – Un rinnovato piano di azione (COM(2017) 200 final).

Si veda anche la Raccomandazione della Commissione del 31 marzo 2017 sulla necessità di rendere i rimpatri più effettivi in applicazione della Direttiva 2008/115/EC del Parlamento Europeo e del Consiglio C (2017) 1600.

Il 18 marzo 2016, i capi di Stato o di Governo dell'Ue e la Turchia raggiunsero un accordo per fermare il flusso migratorio irregolare dalla Turchia all'Ue e per sostituirlo con corridoi umanitari organizzati, sicuri e legali verso l'Europa. A distanza di un anno l'accordo dimostra quotidianamente il suo buon funzionamento. Gli arrivi irregolari sono calati, mentre il numero di vite umane perdute nel mare si è parimenti ridotto in modo sostanziale. L'Ue si è impegnata a supportare da un punto di vista finanziario la Turchia nel suo sforzo di ospitare i rifugiati, fornire supporto sul terreno e ricollocare i rifugiati siriani direttamente dalla Turchia nei paesi membri dell'Ue.

Con la chiusura della rotta balcanica e l'accordo Turchia-Ue, il Mediterraneo centrale ora costituisce il principale ingresso per i migranti irregolari nell'Ue. Vi è, dunque, la chiara necessità di rafforzare l'azione a livello UE al fine di migliorare il controllo dei confini dell'Europa meridionale e di offrire una migliore assistenza e protezione umanitaria a chi ne ha bisogno.

L'accordo Turchia-Ue chiarisce che la disciplina dell'Ue in materia di asilo si applicherà a coloro che raggiungono la Grecia. L'intento di rendere l'accordo legittimo è chiaramente messo in discussione dalla affermazione straordinaria che tutti i migranti irregolari verranno espulsi. La questione cruciale dal punto di vista giuridico sarà quella di vedere come questi impegni saranno attuati. Resta da vedere cosa accadrà ai richiedenti asilo in Grecia. Le corti elleniche potrebbero sollevare questioni alla Corte di giustizia Ue sul diritto di asilo. In alternativa, i richiedenti asilo potrebbero adire la Corte Edu lamentando che c'è una violazione della Convenzione sui diritti dell'uomo<sup>4</sup>.

L'accordo ha suscitato severe critiche da parte delle organizzazioni umanitarie, tra cui Amnesty International e Human Rights Watch e da parte dei membri del Parlamento europeo, secondo i quali detto accordo non ha apportato alcun miglioramento nelle condizioni della maggior parte dei rifugiati, specialmente per quelle decine di migliaia di richiedenti asilo che sono trattenuti nei campi profughi delle isole greche in condizioni di crescente squallore.

Secondo Human Rights Watch, l'accordo si basa sulla fallace premessa che la Grecia e l'Ue non hanno bisogno di valutare le necessità di protezione individuale di coloro che arrivano attraverso l'Egeo sul presupposto che la Turchia sia un "Paese terzo sicuro" o "un sicuro primo Paese di asilo". In realtà, così non è. La Turchia ha ratificato la Convenzione sui rifugiati del 1951 ma ha mantenuto una importante limitazione geografica, che esclude ogni cittadino non europeo da un pieno *status* di rifugiato.

---

<sup>4</sup> [S. Peers, \*The final EU/Turkey refugee deal: a legal assessment\*, <http://eulawanalysis.blogspot.it>, 18 marzo 2016.](http://eulawanalysis.blogspot.it)

I richiedenti asilo siriani possono soltanto beneficiare di un regime provvisorio di protezione in Turchia, che consente loro di vivere lì, ma non garantisce la piena tutela dei diritti umani. Essi continuano ad affrontare molti ostacoli nell'accesso al sistema scolastico, al lavoro e al sistema sanitario. L'iniziativa del Governo turco di consentire ai siriani di chiedere un permesso di soggiorno per motivi di lavoro ha interessato solo poche migliaia di persone. I richiedenti asilo di altre nazionalità, come l'Iraq o l'Afghanistan, non hanno neppure accesso alla protezione provvisoria in Turchia. E, se, da un lato, la Turchia ha ospitato più di 2.7 milioni di rifugiati siriani, dall'altro, ha effettivamente chiuso il confine con la Siria ed ha sparato – costringendoli al rimpatrio –, contro donne, uomini e bambini che fuggivano da violenze, persecuzioni e abusi dei diritti umani nel loro Paese<sup>5</sup>.

Gli abusi dei diritti umani sono, secondo Amnesty International, una parte intrinseca dell'accordo Turchia-Ue, in base al quale persone che hanno il diritto alla protezione sono respinti in un Paese in cui la loro sicurezza e i loro diritti fondamentali non possono essere garantiti.

Allo stesso modo, i richiedenti asilo trattenuti nelle isole greche sono automaticamente detenuti, soggetti a vivere in squallide condizioni e nella paura per la loro sicurezza. L'accesso alle procedure di asilo rimane problematico visto che molti richiedenti aspettano mesi anche solo per proporre la domanda di asilo. Amnesty International ha anche documentato rimpatri illegali di richiedenti asilo verso la Turchia in patente violazione dei loro diritti secondo i trattati internazionali<sup>6</sup>. Inoltre, le autorità turche lamentano che l'accordo non ha portato in tempi abbastanza rapidi gli aiuti finanziari promessi e non è riuscito a ridurre significativamente il numero di siriani (circa 3 milioni) che vivono in Turchia.

Nel 2016 la Germania ha ricevuto il maggior numero di richieste di asilo tra i paesi dell'Ue (745.000), seguita dall'Italia (123.000), dalla Francia (84.000), dalla Grecia (51.000) e dall'Austria (42.000). Questi cinque Paesi, insieme, hanno ricevuto l'83% delle richieste di asilo nell'Ue. Questo significa che alcuni Stati membri hanno maggiori problemi di altri relativamente alle procedure di asilo, nell'assicurare assistenza e integrazione ai richiedenti. Ciò è causa di un impegno finanziario per questi Stati membri.

Tensioni nell'Ue stanno crescendo a motivo dello sforzo maggiore che alcuni Paesi membri sono chiamati a sostenere, particolarmente quei Paesi dove arriva la maggior parte dei migranti: Grecia e Italia. In questo modo gli Stati membri dovrebbero creare solidarietà e cercare di ricollocare i richiedenti asilo.

---

<sup>5</sup> [www.hrw.org](http://www.hrw.org), 14 novembre 2016.

<sup>6</sup> [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org), 9 febbraio 2017.

Possiamo inoltre concludere che l'attuale legislazione europea e il Regolamento di Dublino non stanno funzionando.

Il Regolamento di Dublino individua lo Stato membro competente per esaminare la richiesta di asilo. I criteri vanno, secondo un ordine gerarchico, a considerazioni relative alla famiglia del richiedente, al recente possesso di un passaporto o di un permesso di soggiorno in uno Stato membro, nel quale il migrante è entrato regolarmente o irregolarmente. La maggior parte dei richiedenti asilo arriva in Italia e in Grecia e questi Paesi sono competenti in base al Regolamento di Dublino ad esaminare la richiesta di asilo. Non è logico che la Germania abbia il maggior numero di richieste di asilo e che la Francia sia tra i primi cinque Paesi. In pratica noi vediamo che in diversi Paesi dell'Est Europa non c'è una registrazione attenta dei richiedenti asilo, i quali cercano di formulare le loro istanze di protezione in paesi come la Germania e la Francia<sup>7</sup>.

Nella sentenza della Corte di giustizia Ue nelle cause riunite promosse dalla Slovacchia e dall'Ungheria è stata rigettato il ricorso contro il meccanismo provvisorio di ricollocazione obbligatoria dei richiedenti asilo<sup>8</sup>. Questo meccanismo attualmente abilita la Grecia e l'Italia ad affrontare l'impatto della crisi migratoria del 2015 ed è proporzionato. In risposta alla crisi migratoria che ha colpito l'Europa nell'estate del 2015, il Consiglio dell'Ue ha adottato una decisione volta ad aiutare l'Italia e la Grecia in occasione del massiccio afflusso di migranti<sup>9</sup>. La decisione consente la ricollocazione da questi due Paesi ad altri Paesi membri dell'Ue, nell'arco di due anni, di 120.000 persone in chiaro bisogno di protezione internazionale. Inoltre, la Corte considera che il meccanismo di ricollocazione previsto dalla decisione contestata non è una misura manifestamente inappropriata per contribuire a raggiungere il suo obiettivo e segnatamente aiutare la Grecia e l'Italia ad affrontare l'impatto della crisi migratoria del 2015.

Il maggior numero di domande di asilo nell'Ue nel 2016 proveniva da cittadini della Siria (339.000), dell'Afghanistan (187.000), dell'Iraq (130.000), del Pakistan (50.000) e della Nigeria (48.000). Se si guarda alla percentuale di prime decisioni di asilo, i pakistani nel 17.4% dei casi ottengono un permesso di asilo, mentre i nigeriani nel 21.7% dei casi. Si pone la questione se i migranti facciano abuso della procedura di asilo. Se si guarda alla nazionalità dei richiedenti nell'Ue si deve concludere che c'è un abuso dell'asilo nell'Ue. Ci sono richiedenti asilo che provengono dall'Albania (le cui domande sono accolte nel 3.1% dei casi), dal Kosovo (le cui domande sono accolte nel 4.9% dei casi) e dalla Serbia (le cui

---

<sup>7</sup> Corte di giustizia Ue, 26 Luglio 2017, C-646/16, Jafari, ECLI:EU:C:2017:586.

<sup>8</sup> Corte di giustizia Ue, 6 Settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2017:631.

<sup>9</sup> Decisione del Consiglio Ue (EU) 2015/1601 del 22 settembre 2015, che stabilisce misure provvisorie nell'area della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (OJ 2015 L 248, p. 80).

domande sono accolte nell'1.7% dei casi) e nella Macedonia (le cui domande sono accolte nello 0.6% dei casi): Ci sono anche richiedenti asilo provenienti da Paesi più o meno sicuri come l'Algeria (le cui domande sono accolte nel 5.2.% dei casi) e in Bangladesh (le cui domande sono accolte nel 16.8.% dei casi).

Le richieste di asilo gravano sul sistema giudiziario degli Stati membri con un alto numero di richieste come in Italia. Con riferimento alle procedure di asilo, è necessario che le richieste manifestamente infondate siano riesaminate. La Corte di giustizia dell'Ue, nella sentenza del 26 luglio 2017<sup>10</sup>, ha affermato che la direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, e in particolare i suoi articoli 12, 14, 31 e 46, letti alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretata nel senso che non osta a che il giudice nazionale, investito di un ricorso avverso la decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale manifestamente infondata, respinga detto ricorso senza procedere all'audizione del richiedente qualora le circostanze di fatto non lascino alcun dubbio sulla fondatezza di tale decisione, a condizione che, da una parte, in occasione della procedura di primo grado sia stata data facoltà al richiedente di sostenere un colloquio personale sulla sua domanda di protezione internazionale, conformemente all'articolo 14 di detta direttiva, e che il verbale o la trascrizione di tale colloquio, qualora quest'ultimo sia avvenuto, sia stato reso disponibile unitamente al fascicolo, in conformità dell'articolo 17, paragrafo 2, della direttiva medesima, e, dall'altra parte, che il giudice adito con il ricorso possa disporre tale audizione ove lo ritenga necessario ai fini dell'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto contemplato all'articolo 46, paragrafo 3, di tale direttiva. Tra il 2011 e il 2016 circa 630.000 migranti irregolari and rifugiati hanno raggiunto l'Italia attraverso il Mediterraneo centrale. Alcuni sono riusciti ad entrare illegalmente nel territorio dello Stato; altri, invece, sono stati salvati in mare e sono stati aiutati a sbarcare in Italia. Più di 13.000 hanno perso la vita durante la traversata e molti di più sono morti nel viaggio attraverso il Sahara<sup>11</sup>. In questo contesto vi è la chiara necessità di rafforzare l'azione concertata a livello Ue per migliorare il controllo dei confini dell'Europa del Sud ed offrire una migliore assistenza umanitaria e una migliore protezioni a chi é nel bisogno. Data la complessità e la dimensione del problema, la situazione attuale può essere affrontata in modo appropriato attraverso una soluzione sistemica che coinvolga i Paesi di provenienza

---

<sup>10</sup> Corte di giustizia Ue, 26 Luglio 2017, Case C-348/16, Moussa Sacko, ECLI:EU:C:2017:591, punti 46 e 47.

<sup>11</sup> [Irregular Migration via the Central Mediterranean. From Emergency Responses to Systemic Solutions, ec.europa.eu, 2 febbraio 2017.](http://ec.europa.eu/europa.eu)

ed i Paesi di transito, insieme a tutti i principali soggetti europei.

Riteniamo di focalizzare l'attenzione sulle seguenti tre soluzioni.

La prima è quella di concludere con alcuni Paesi sicuri del Nord Africa accordi del tipo di quelli conclusi con la Turchia. In questi accordi dovrebbero essere assicurate alcune tutele, come, ad esempio, il riconoscimento della Convenzione dell'Onu sui rifugiati o il principio di "non refoulement".

La seconda soluzione è quella di costituire fuori dall'Europa centri per il primo esame delle domande di asilo, nella prospettiva di un cambio radicale di politica volta ad impedire l'esodo di centinaia di migliaia di persone attraverso il Mediterraneo<sup>12</sup>. L'Ue dovrebbe, poi, stipulare accordi bilaterali con i Paesi che ospitano i nuovi centri per l'esame delle domande. Questi Paesi potrebbe diventare poli di attrazione per i migranti e per i richiedenti che non vogliono ritornare nei loro Paesi di origine dopo che la loro domanda di asilo è stata rigettata. In questo modo i gruppi di migranti irregolari potrebbe spostarsi dall'Ue a Paesi terzi e il problema del rimpatrio dei migranti irregolari rimarrebbe comunque un problema non risolto. Lo scopo dovrebbe essere quello di ridurre il numero di migranti che giungono illegalmente sulle coste europee. Gli esperti in materia di immigrazione dicono che l'istituzione di centri al di fuori dell'Ue per l'esame delle domande di asilo può essere usato soltanto come uno strumento complementare nell'affrontare il flusso migratorio e non come una valida alternativa alle procedure esistenti all'interno dell'Ue. Gli uffici dell'Ue situati all'estero non hanno personale sufficiente ad affrontare il grande numero di domande e neppure la Commissione dispone di un numero ampio di addetti all'immigrazione e di specialisti in materia di asilo<sup>13</sup>.

Non è chiaro se un richiedente asilo potrà ancora essere in grado di proporre una domanda in Europa se la sua richiesta è stata già rigettata in un Paese terzo. Affinché il sistema possa effettivamente funzionare, ci sarebbe bisogno di un nuovo sistema di riparto del carico dei richiedenti nei 28 paesi membri. Questa soluzione è ispirata a ciò che avviene tra l'Australia e le isole Nauru. Quando un richiedente asilo raggiunge l'Australia per mare, egli non è trattenuto in Australia durante l'esame della domanda. Egli è invece, inviato ad un centro di esame della domanda situato al largo. Attualmente l'Australia ha un centro di questo tipo nell'isole di Nauru nel Pacifico e un altro nell'isola di Manus in Papua Nuova Guinea. Anche se la domanda di asilo viene accolta, il rifugiato non può fermarsi in Australia. Egli può fermarsi in Nauru o in Papua Nuova Guinea. Le organizzazioni umanitarie dicono che le

---

<sup>12</sup> [I. Traynor, Brussels plans migration centres outside EU to process asylum applications, www.theguardian.com, 5 marzo 2015.](http://www.theguardian.com)

<sup>13</sup> [I. Traynor, Brussels plans migration centres outside EU to process asylum applications, www.theguardian.com, 5 marzo 2015.](http://www.theguardian.com)

condizioni in Papua Nuova Guinea e in Nauru sono totalmente inadeguate a causa di scarse condizioni igieniche e di mancanza di servizi<sup>14</sup>.

La terza soluzione riguarda gli accordi tra l'Ue e i Paesi terzi, in ordine al ritorno dei migranti irregolari dall'Ue in questi Paesi. In questa ipotesi gli Stati dell'Ue dovrebbero contribuire all'economia di alcuni Paesi perchè molto spesso la situazione economica dei paesi di provenienza è la ragione del flusso migratorio verso l'Europa.

## **Conclusioni**

I dati statistici sopra riportati dimostrano che nel 2017 la Germania ha registrato il più alto numero di domande di asilo, seguita dall'Italia e dalla Francia. In pratica, è possibile riscontrare che la disciplina prevista dal Regolamento di Dublino a un difetto di funzionamento, giacché la Germania e la Francia spesso non sono il primo Stato membro nel quale i richiedenti asilo entrano quando arrivano in Europa. La maggior parte dei richiedenti asilo arriva in Grecia e in Italia e questi Paesi, in base al Regolamento di Dublino, sono competenti ad esaminare le richieste. Per affrontare in modo migliore l'ancora elevato numero di migranti, sono state prospettate tre soluzioni per il futuro.

La prima è quella di concludere accordi tra l'Ue e alcuni paesi sicuri del Nord Africa.

La seconda è di stabilire dei centri per l'esame delle domande di asilo fuori dell'Europa.

La terza è quella di concludere un maggior numero di accordi di ricollocamento tra l'Europa e i Paesi terzi al fine di consentire il rimpatrio dei migranti irregolari.

Tutte queste soluzioni, sebbene astrattamente ipotizzabili, sono, in realtà, di difficile realizzazione pratica e si dubita fortemente che esse possano essere compatibili con il rispetto dei diritti fondamentali previsti dalla Cedu.

Giova, a tal proposito, ricordare che, in una recente pronunzia<sup>15</sup>, la Corte di Strasburgo ha condannato la Spagna per le espulsioni collettive dei migranti

In particolare, nel caso di specie, la Corte ha ritenuto sussistente la violazione degli art. 4 Protocollo n. 4 della Cedu e violazione dell'art. 13 Cedu perché le autorità spagnole avevano disposto l'immediato ritorno in Marocco di alcuni migranti subsahariani che avevano cercato di entrare clandestinamente in Spagna superando le barriere che circondano l'enclave di Melilla.

La Corte ha considerato che i richiedenti erano stati privati di ogni rimedio che avrebbe loro consentito di sottoporre la loro domanda alla competente autorità e di ottenere una completa valutazione della loro domanda prima della loro espulsione.

---

<sup>14</sup> [Australia asylum: Why is it controversial?, www.bbc.com, 3 agosto 2016](http://www.bbc.com).

<sup>15</sup> Corte Edu, 3 ottobre 2017, *N.D. e N.T. v. Spain* (ric. n. 8675/15 e 8697/15).

## ENGLISH VERSION

Beneficiary of international protection can be granted in the EU to asylumseekers who have been granted a refugee status or a subsidiary protection status by the Member States<sup>1</sup>

According to Article 2a of Directive 2011/95/EU (Kwalification Directive) «international protection» means persons who have a refugee status or subsidiary protection. «Refugee» means a third-country national who, owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, political opinion or membership of a particular social group, is outside the country of nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself or herself of the protection of that country, or a stateless person, who, being outside of the country of former habitual residence for the same reasons as mentioned above, is unable or, owing to such fear, unwilling to return to it, and to whom Article 12 does not apply.

A «person eligible for subsidiary protection» means a third- country national or a stateless person who does not qualify as a refugee but in respect of whom substantial grounds have been shown for believing that the person concerned, if returned to his or her country of origin, or in the case of a stateless person, to his or her country of former habitual residence, would face a real risk of suffering serious harm as defined in Article 15, and to whom Article 17(1) and (2) does not apply, and is unable, or, owing to such risk, unwilling to avail himself or herself of the protection of that country;

The number of asylum applications in EU countries has increased during the last five years. This increase has been partly, but not wholly, driven by the refugee crisis arising from the Syrian civil war. These people included asylum seekers, but also others such as economic immigrants. An economic migrant is not a legal classification, but rather an umbrella term for a wide array of people that move from one country to another to advance their economic and professional prospects. When the term economic migrants is used, it generally refers to the unskilled and semi-skilled individuals from impoverished countries in the global south. Economic migrants are not eligible for asylum under the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees<sup>2</sup>. However, any migrant arriving on EU territory has the right to have their asylum claim reviewed. This is a human right in according to Artcile 18 of the EU

---

<sup>1</sup> Articles 2 e and g of the Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast).

<sup>2</sup> [J. Semmelroggen, \*The difference between asylum seekers, refugees and economic migrants\*, \[www.independent.co.uk\]\(http://www.independent.co.uk\), 18 August 2015.](http://www.independent.co.uk)

Charter of Fundamental Rights<sup>3</sup>.

The «refugee crisis» is a term given to a period beginning in 2015 when rising numbers of people arrived in the European Union (EU), travelling across the Mediterranean Sea or over land through South east Europe. Asylum applications in EU countries reached their highest level in October 2015 at 172,000, falling to 101,000 in January 2016.

In 2015 alone, more than one million people<sup>4</sup> arrived in the EU, around 885,000 of them through Greece. The Greek asylum and reception system lacked the capacity to register and provide shelter to these migrants. Only a few of the thousands of persons arriving daily to Greece were effectively registered and the vast majority of migrants and asylum seekers moved on towards central Europe, along the Western Balkans route. In 2015, the number of illegally staying third-country nationals ordered to leave the European Union amounted to 533,395. While the total return rate from 2014 to 2015 increased from 41.8% to 42.5%, the rate of effective returns to third countries dropped from 36.6% to 36.4%. Moreover, if return to Western Balkans is disregarded, the European Union return rate drops further to 27%.<sup>5</sup>

On 18 March 2016, EU Heads of State or Government and Turkey agreed on the EU-Turkey Statement to end the flow of irregular migration from Turkey to the EU and replace it with organised, safe and legal channels to Europe<sup>6</sup>. Yet, one year on, the Statement continues to deliver proof of its effectiveness on a daily basis. Irregular arrivals have dropped, while the number of lives lost at sea has decreased equally substantially. The EU has delivered on its financial commitment to support Turkey in its efforts in hosting refugees and providing support on the ground and in resettling Syrian refugees directly from Turkey to EU Member States. With the closing of the Western Balkan route and the conclusion of the EU-Turkey agreement, the Central Mediterranean now acts as the main gate of entry for irregular migrants arriving in the EU by sea. Against this backdrop, there is a clear need to strengthen concerted action at EU level to better control Europe's Southern sea borders, while offering improved humanitarian assistance and protection to those in need.

Overall the final agreement with Turkey tries to address the two main legal concerns. It makes clear that the EU asylum laws will apply to those who reach Greece (subject to the

---

<sup>3</sup> Article 18 Charter of Fundamental Rights: «The right to asylum shall be guaranteed with due respect for the rules of the Geneva Convention of 28 July 1951 and the Protocol of 31 January 1967 relating to the status of refugees and in accordance with the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. (hereinafter referred to as "the Treaties")».

<sup>4</sup> Annual Fundamental Rights Report 2016: In its Fundamental Rights Report 2016, the EU Agency for Fundamental Rights (FRA) examines the scale and nature of the challenge and proposes measures to ensure fundamental rights are respected across the EU.

<sup>5</sup> Communication from the European Commission to the European Parliament and the Council of 2 March 2017 on a more effective return policy in the European Union – A renewed Action Plan (COM(2017) 200 final). See also Commission Recommendation of 1 March 2017 on making returns more effective when implementing the Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council, C(2017) 1600.

<sup>6</sup> [EU-Turkey statement \(Press release\), 18 March 2016 - Council of the European Union](#).

caveat about what happens to those intercepted in Greek waters), and that Turkey will have to meet the relevant standards when taking people back. The intention to «make the deal legal» is clearly undermined by the extraordinary statement that “all” irregular migrants will be returned. The key legal question will be how these commitments are implemented in practice. The main legal route to challenging what happens should be by asylum-seekers through the Greek courts. Those courts could refer questions to the CJEU about EU asylum law (the CJEU could fast-track its replies). Alternatively if the asylum-seekers have gone through the entire Greek court system, or cannot effectively access the Greek system they could complain to the European Court of Human Rights (which is separate from the EU), and claim that there is a breach of the European Convention of Human Rights. In practice, however, it may be that access to lawyers and courts is more theoretical than real<sup>7</sup>.

The deal has faced withering criticism from human rights groups including Amnesty International and Human Rights Watch and members of the European Parliament who say that it has not led to any improvement in conditions for most refugees, especially the tens of thousands of people trapped in camps on outlying Greek islands, who are living in increasingly squalid and dire conditions. The agreement rests according to HRW on the flawed premise that Greece and the EU need not evaluate the individual protection needs of those arriving via the Aegean Sea on the grounds that Turkey is a «safe third country» or «safe first country of asylum». This is not, however, the case. Turkey ratified the 1951 Refugee Convention, but maintained an important geographic limitation that excludes any non-Europeans from full refugee status. Syrian asylum seekers can only benefit from a temporary protection regime in Turkey, allowing them to live there, but not granting them the convention’s full protection. They continue to face many obstacles to registration, access to education, employment, and healthcare. A January move by the Turkish government to allow Syrians to apply for work permits, while a positive step, has benefitted only a few thousand people. Asylum seekers from other countries, such as Iraq and Afghanistan, do not even have access to temporary protection status in Turkey. And while Turkey has been generous in hosting over 2.7 million Syrian refugees, it has effectively sealed its border with Syria and has shot at and forcibly returned women, men, and children fleeing violence, persecution and human rights abuse in that country<sup>8</sup>. Human rights abuses are according to Amnesty International an intrinsic part of the EU-Turkey deal, under which people who have a legal right to claim protection are sent to a country in which their safety and basic rights cannot be guaranteed. Equally, refugees stranded on the Greek islands have been

---

<sup>7</sup> S. Peers, *The final EU/Turkey refugee deal: a legal assessment*, <http://eulawanalysis.blogspot.it>, 18 March 2016.

<sup>8</sup> Q&A: *Why the EU-Turkey Migration Deal is No Blueprint*, [www.hrw.org](http://www.hrw.org), 14 november 2016.

automatically detained, subjected to squalid living conditions and live in fear for their security. Access to asylum procedures remains problematic, with many waiting for months to even register an asylum claim. Amnesty International has also documented unlawful returns of asylum-seekers to Turkey in a flagrant breach of their rights under international law<sup>9</sup>. Also Turkish officials complain that the agreement has not delivered promised financial aid fast enough and has failed to significantly reduce the number of Syrian refugees – nearly 3 million – living in Turkey.

In 2016, Germany received the largest number of asylum applicants of the EU countries (745,000), followed by Italy (123,000), France (84,000), Greece (51,000), and Austria (42,000). Together, these top five countries received 83% of asylum applications in the EU 28. This means some Member States have more problems than others regarding the procedures of asylum seekers, providing them shelter, and try to integrate them in the society<sup>10</sup>. This causes more financial efforts for these Member States. Tensions in the EU have been rising because of the disproportionate burden faced by some countries, particularly the countries where the majority of migrants have been arriving: Greece and Italy. In this way the Member States should create solidarity and try to relocate asylum seekers. Furthermore we can conclude that the current EU legislation in the Dublin regulation is not working. The Dublin Regulation establishes the Member State responsible for the examination of the asylum application. The criteria for establishing responsibility run, in hierarchical order, from family considerations, to recent possession of visa or residence permit in a Member State, to whether the applicant has entered EU irregularly, or regularly. Most asylumseekers arrive the EU in Greece or Italy and these countries are because of the Dublin regulation responsible for the asylum requests. In that way it is not logic that Germany has ythe most asylum applications and that France is in the top 5. In practice we see that in several East European countries there is not a strict registration of asylum seekers and that these asylum seekers try to apply for a request in countries as Germany and France<sup>11</sup>.

In the judgment of the Court of Justice of the EU in the joined cases Slovakia and Hungary v. Council it dismisses the actions brought by Slovakia and Hungary against the provisional mechanism for the mandatory relocation of asylum seekers<sup>12</sup>. That mechanism actually

---

<sup>9</sup> [I. McGowan, Europe's cruel migration policies weaken its Trump criticism, www.amnesty.org, 9 February 2017](http://www.amnesty.org).

<sup>10</sup> Judgment CJEU 1 March 2016, joined cases C-443/14 and C-444/14, Alo and Osso, ECLI:EU:C:2016:127: a place-of-residence condition may be imposed on beneficiaries of subsidiary protection if they face greater integration difficulties than other non-EU citizens who are legally resident in the Member State that has granted such protection.

<sup>11</sup> Judgment CJEU 26 July 2017, case C-646/16, Jafari, ECLI:EU:C:2017:586.

<sup>12</sup> Judgment CJEU 6 September 2017, joined cases C-643/15 and C-647/15, Slovakia and Hungary v Council, ECLI:EU:C:2017:631.

enables Greece and Italy to deal with the impact of the 2015 migration crisis and is proportionate. In response to the migration crisis that affected Europe in the summer of 2015, the Council of the European Union adopted a decision<sup>13</sup> in order to help Italy and Greece deal with the massive inflow of migrants. The decision provides for the relocation from those two Member States to other EU Member States, over a period of two years, of 120,000 persons in clear need of international protection. Moreover, the Court considers that the relocation mechanism provided for by the contested decision is not a measure that is manifestly inappropriate for contributing to achieving its objective, namely helping Greece and Italy to cope with the impact of the 2015 migration crisis.

The largest groups of foreign nationals applying for asylum in EU countries in 2016 were nationals of Syria (339,000), Afghanistan (187,000), Iraq (130,000), Pakistan (50,000), and Nigeria (48,000). If we look at the recognition rate at first asylum decisions the Pakistani nationals are granted in 17,4% of the cases an asylum permit, the Nigerians nationals in 21,7%. The question rises whether migrants make abuse of the asylum procedure. Looking at other nationals in the top 20 of asylum seekers in the EU the conclusion is that there is abuse of the asylum procedure in the EU. There are also asylum seekers from European countries such as Albania (granted in 3,1% cases), Kosovo (granted in 4,9% cases) and Serbia (granted in 1,7% cases), Macedonia (granted in 0,6% cases). And also African and Asian nationals from more or less safe countries such as Algeria (granted in 5,2% cases), Bangladesh (granted in 16,8% cases).

These asylum requests put pressure on the judiciary in asylum cases in the Members States with a high number of asylum requests such as Italy. Regarding the asylum procedure it is necessary that manifestly unfounded applications are reviewed. The CJEU made it clear in the judgment of 26 July 2017 in the case of Sacko<sup>14</sup> that a manifestly unfounded application within the meaning of Article 32(2) of Directive 2013/32, there is no need for a hearing where the case does not raise any questions of fact or law that cannot be adequately resolved by referring to the file and the written submissions of the parties<sup>15</sup>.

Between 2011 and 2016, some 630,000 irregular migrants and refugees reached Italy via the Central Mediterranean. Some were successfully smuggled across, while others were rescued at sea and disembarked in Italy. More than 13,000 lost their lives attempting the

---

<sup>13</sup> Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece (OJ 2015 L 248, p. 80).

<sup>14</sup> Judgment CJEU of 26 July 2017 Case C-348/16, Moussa Sacko, ECLI:EU:C:2017:591, point 46 and 47.

<sup>15</sup> Judgment ECtHR of 4 June 2015, *Andechser Molkerei Scheitz v Commission*, C-682/13 P, not published, EU:C:2015:356, paragraph 46, which refers to the judgment of the ECtHR of 12 November 2002, *Döryv.Sweden*, CE:ECHR:2002:1112JUD002839495, § 37.

crossing, and many more died on their journey through the Sahara<sup>16</sup>. Against this backdrop, there is a clear need to strengthen concerted action at EU level to better control Europe's Southern sea borders, while offering improved humanitarian assistance and protection to those in need. Given the complexity and scale of the problem, the current situation can only be properly addressed through a systemic solution that incorporates sending and transit countries, as well as all relevant European actors.

## **Solutions**

We draw the attention on the following three solutions. The first option is to make similar agreements with some safe North African countries and the EU Member States such as the Turkey deal. In this option safeguards should be made in this deals such as the recognition of the UN Refugee Convention and the principle of 'non refoulement'.

The second solution is to establish immigrant-processing centres outside the EU for the first time, in a radical policy change aimed at stemming the movement of hundreds of thousands of people across the Mediterranean<sup>17</sup>. The EU would also need to strike bilateral agreements with the governments of countries hosting the new application centres. These countries could become magnets for regional migrant flows with the refugees reluctant to return to their native countries after having an EU application rejected. In this solution EU offices and embassies could be used in third "countries of origin" to process applications for asylum and refugee status before the migrants reach Europe. The aim would be to reduce the numbers of migrants illegally landing on EU shores. Migration professionals say that EU processing centres abroad could only be used as a complementary instrument in dealing with refugee flows and not as an alternative to existing procedures within the EU, the proposal raises big issues about capacity and expertise. EU offices abroad do not have the staff to cope with large numbers of applicants, nor does the commission have a large cadre of immigration officers and asylum specialists<sup>18</sup>.

It is not clear whether a refugee would still be able to lodge an application in Europe if he or she has already had a request rejected in a third country. For the system to work and to decide where successful applicants are going, there would need to be a new, agreed system of burden-sharing or a "distribution key" for taking in migrants in the 28 member states.

---

<sup>16</sup> [Irregular Migration via the Central Mediterranean. From Emergency Responses to Systemic Solutions, ec.europa.eu, 2 February 2017.](http://ec.europa.eu)

<sup>17</sup> [I. Traynor, Brussels plans migration centres outside EU to process asylum applications, www.theguardian.com, 5 March 2015.](http://www.theguardian.com)

<sup>18</sup> [I. Traynor, Brussels plans migration centres outside EU to process asylum applications, www.theguardian.com, 5 March 2015](http://www.theguardian.com)

This solution is based on the construction Australia has with the Nauru islands. When asylum seekers reach Australia by boat, they are not held in Australia while their claims are processed. Instead, they are sent to an offshore processing centre. Currently Australia has one such centre on the Pacific island nation of Nauru and another on Manus Island in Papua New Guinea. Even if these asylum seekers are found to be refugees, they are not allowed to be settled in Australia. They may be settled in Nauru or Papua New Guinea, and four were settled in Cambodia at a reported cost of A\$55m (£28m, \$42m). Human rights groups say conditions in the PNG and Nauru camps are totally inadequate, citing poor hygiene, cramped conditions, unrelenting heat and a lack of facilities<sup>19</sup>. This is an important element to keep in mind in this solution. Solution number 2 will at least lead to new EU legislation. The third option is to arrange more readmission agreements between the EU and third countries regarding the return of irregular migrants from the EU to these countries. In this solution the EU member states should also contribute to the economy of some countries because the economic situation is quite often a reason for migrants to leave their country and to go to Europe.

## **Final comments**

The statistics have shown that in 2017 Germany registered the highest number of asylum applications, followed by Italy and France. In practice we see that the legal rules from the Dublin regulation are not working because Germany and France are often not the first member states where asylum seekers enter the European Union. Most asylum seekers arrive in the EU in Greece or Italy and these countries are responsible for the asylum requests because of the Dublin regulation.

To manage in a better way the still high influx of migrants to the European Union we have formulated three solutions for the future. The first option is to make similar agreements with some safe North African countries and the EU Member States such as the Turkey deal. The second solution is to establish immigrant-processing centres outside the EU for the first time, in a radical policy change aimed at stemming the movement of hundreds of thousands of people across the Mediterranean. The third option is to arrange more readmission agreements between the EU and third countries regarding the return of irregular migrants from the EU to these countries.

---

<sup>19</sup> [Australia asylum: Why is it controversial?, www.bbc.com, 3 August 2016.](http://www.bbc.com)