



Luglio 2014

Considerazioni in materia di protezione internazionale relative alla situazione in Ucraina – Aggiornamento I

Ultimi sviluppi in Ucraina

1. Da quando l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) ha emesso la sua precedente posizione,¹ la situazione in Ucraina ha continuato ad aggravarsi. L'ondata di manifestazioni violente con il coinvolgimento di gruppi separatisti, gruppi filo-governativi e altri manifestanti che ha fatto seguito al “referendum” tenutosi in Crimea il 16 marzo 2014, così come l'intensificarsi delle violenze nelle regioni di Donetsk e Luhansk in seguito al “referendum” sull’“autodeterminazione” dell'11 maggio 2014 dimostrano che l'instabilità persiste.²
2. Le proteste iniziate in piazza Maidan alla fine del 2013 hanno portato alla destituzione, nel febbraio 2014, del Presidente Yanoukovich, che era stato un forte sostenitore dell'autonomia della Crimea e delle regioni meridionali e orientali dell'Ucraina. Queste regioni, la cui popolazione è in maggioranza russofona, hanno ampiamente condannato le proteste e si sono rifiutate di riconoscere il governo transitorio, considerato filo-occidentale e giunto al potere in modo illegale. Nella seconda metà del mese di marzo, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha respinto il voto in Crimea adottando una risoluzione in cui si afferma l’“integrità territoriale dell'Ucraina entro i suoi confini internazionalmente riconosciuti”.³ Le proteste nelle regioni meridionali e orientali dell'Ucraina si sono allora intensificate, dando regolarmente luogo a violenti scontri con il governo ucraino, che è intervenuto militarmente contro i gruppi armati ritenuti separatisti o in altro modo avversi al governo ucraino. Nelle regioni di Donetsk e

¹ Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), *Considerazioni in materia di protezione internazionale relative alla situazione in Ucraina*, 5 marzo 2014, consultabili in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/5316f7884.html>.

² Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR), *Rapporto sulla situazione dei diritti umani in Ucraina*, 15 giugno 2014, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/HRMMUReport15June2014.pdf>. Si veda anche: The New York Times, articolo di opinione di Adrian Karatnycky, *The Pushback in Ukraine*, 23 maggio 2014, consultabile in inglese all'indirizzo: http://www.nytimes.com/2014/05/24/opinion/the-pushback-in-ukraine.html?_r=2.

³ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 27 marzo 2014*, 68/262. *L'integrità territoriale dell'Ucraina*, A/RES/68/262, 1 aprile 2014, consultabile in inglese all'indirizzo: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/262.

Luhansk, in seguito ai “referendum” tenutisi l’11 maggio 2014, i leader di questo movimento hanno dichiarato l’indipendenza dall’Ucraina.⁴ Il 25 maggio 2014 si sono tenute in Ucraina le elezioni presidenziali che hanno sancito la vittoria di Petro Poroshenko.⁵

3. La situazione resta complessivamente instabile e le divergenze politiche si sono accentuate, in particolare nelle aree orientali dell’Ucraina in cui la situazione ha continuato ad aggravarsi.⁶ Gli scontri fra il governo e i gruppi armati sono aumentati.⁷ In molte aree orientali del paese la popolazione vive in condizioni di insicurezza e si trova ad affrontare difficoltà economiche e sociali.⁸ Nelle regioni di Donetsk e Luhansk la presenza di gruppi armati e di armi è aumentata. Le informazioni disponibili indicano che non sono più soltanto i giornalisti, i rappresentanti eletti, i politici locali, i funzionari civili e gli attivisti della società civile a subire abusi dei diritti umani. In questo momento l’intera popolazione delle due regioni orientali è esposta al rischio di rapimenti, detenzioni, maltrattamenti, torture e omicidi da parte di gruppi armati. In queste aree vige un clima di intimidazione che dà luogo ad un sentimento di timore diffuso.⁹ Le informazioni disponibili indicano che discorsi carichi d’odio e minacce contribuiscono ad esacerbare le divisioni fra le comunità.¹⁰ Inoltre l’introduzione della legislazione della Federazione Russa in Crimea ha creato per molte persone una situazione di “limbo legislativo” ed è fonte di preoccupazione per il futuro.¹¹ Le informazioni disponibili indicano che in Crimea anche coloro che sono considerati come “filo-ucraini”, così come altre persone a seconda del loro profilo e della loro situazione personale,¹² subiscono intimidazioni personali e minacce, spesso da parte di attori non statali.¹³

⁴ The Guardian, *Ukraine crisis: Donetsk region asks to join Russia*, 12 maggio, 214.

⁵ The Guardian, *Petro Poroshenko wins Ukraine presidency, according to exit polls*, 25 maggio 2014, consultabile in inglese all’indirizzo:

<http://www.theguardian.com/world/2014/may/25/petro-poroshenko-ukraine-president-wins-election>.

⁶ Associated Press, come riportato (anche) in: US News, *Russian journalists killed in mortar fire in east Ukraine; EU to send Ukraine \$680 million*, 17 giugno 2014, consultabile in inglese all’indirizzo: <http://www.usnews.com/news/world/articles/2014/06/17/report-journalist-killed-in-eastern-ukraine>.

⁷ Il 3 giugno il Procuratore Generale Oleg Mahnitsky ha annunciato che dal 14 aprile, ossia da quando il governo ha avviato le operazioni di sicurezza volte a riguadagnare il controllo delle regioni orientali, sono state uccise 181 persone. I dati disponibili indicano che 59 delle persone uccise erano soldati, le altre abitanti della zona. Si veda ad esempio: Institute for War and Peace Reporting (IWPR), *Ukraine Prosecutor Says Militants Responsible for 181 Deaths So Far*, 3 giugno 2014, consultabile in inglese all’indirizzo: <http://iwpr.net/report-news/ukraine-prosecutor-says-militants-responsible-181-deaths-so-far>.

⁸ OHCHR, *Rapporto sulla situazione dei diritti umani in Ucraina*, 15 giugno 2014, consultabile in inglese all’indirizzo: <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/HRMMUReport15June2014.pdf>.

⁹ OHCHR, *Rapporto sulla situazione dei diritti umani in Ucraina*, 15 giugno 2014, consultabile in inglese all’indirizzo: <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/HRMMUReport15June2014.pdf>.

¹⁰ I rapporti disponibili indicano che i discorsi carichi d’odio sono “particolarmente espliciti nei social media”, si veda OHCHR, *Rapporto sulla situazione dei diritti umani in Ucraina*, 15 giugno 2014, consultabile in inglese all’indirizzo: <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/HRMMUReport15June2014.pdf>, par. 122.

¹¹ Si veda: “[L]’introduzione del diritto della Federazione Russa, in contraddizione con la Risoluzione dell’Assemblea Generale dell’ONU 68/262 e con gli istituti di diritto internazionale applicabile, ostacola il godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali” e “ha creato un limbo legislativo, poiché mentre in linea di principio il diritto ucraino doveva restare in vigore fino all’1 gennaio 2015, si richiede che il quadro normativo e le istituzioni giuridiche rispettino già le disposizioni della legge della Federazione Russa. Così ad esempio le ONG non sono più in grado di registrarsi”, in OHCHR, *Rapporto sulla situazione dei diritti umani in Ucraina*, 15 giugno 2014, consultabile in inglese all’indirizzo: <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/HRMMUReport15June2014.pdf>.

¹² Si veda ad esempio: Agence France Presse (AFP) [così come riportato nell’Huffington Post], *Crimea's Gay Community Fears For Life Under Russia*, 9 aprile 2014, consultabile in inglese all’indirizzo:

4. In un comunicato stampa, l'allora Presidente del Consiglio di Sicurezza ha espresso il suo supporto all'unità, all'integrità territoriale e alla sovranità dell'Ucraina, e ha sottolineato l'importanza che tutti gli attori politici nel paese mantengano la massima moderazione. Il Presidente del Consiglio di Sicurezza ha anche invitato ad un dialogo inclusivo che riconosca la diversità della società ucraina.¹⁴ Il 17 aprile 2014 i rappresentanti della comunità internazionale hanno rilasciato una dichiarazione congiunta invitando tutti gli attori coinvolti ad astenersi dall'uso della violenza.¹⁵ Il Presidente Poroshenko ha richiesto un cessate il fuoco unilaterale per fare progressi in direzione di un più ampio piano di pace. Le informazioni disponibili indicano che inizialmente i gruppi armati nell'Ucraina orientale hanno rifiutato l'offerta.¹⁶ Le notizie disponibili al momento in cui viene scritto questo rapporto indicano che dopo un fragile accordo su di un cessate il fuoco temporaneo, nuove azioni militari, ivi compresi attacchi aerei e di artiglieria, sono in corso nell'est del paese.¹⁷

Migrazioni forzate interne

5. L'UNHCR rileva un aumento del numero di sfollati interni. I rapporti ricevuti dalle autorità locali e dalle ONG e i dati raccolti mediante le attività di monitoraggio sul campo consentono all'UNHCR di confermare che circa 54.400 persone sono state costrette a spostarsi all'interno del paese. Di queste più di 12.200 sono originarie della Crimea e circa 42.200 dell'est del paese (quest'ultima cifra comprende anche un numero stimato di 15.000 sfollati interni presenti nella città di Sviatohirsk, nella provincia di Donetsk).¹⁸ Tuttavia considerata l'assenza di un sistema centralizzato di registrazione e dal momento che molti sfollati interni non si registrano, l'UNHCR stima che il numero effettivo degli sfollati interni sia notevolmente più elevato. Molte persone che fuggono l'*oblast* (regione) di Donetsk e Luhansk non vogliono fornire la loro identità per timore di eventuali rappresaglie e preferiscono non registrarsi. In precedenza la maggior parte degli sfollati interni si trovavano in Ucraina centrale e occidentale, ma ora un numero crescente di essi rimane nell'Ucraina orientale.

Migrazioni forzate internazionali

http://www.huffingtonpost.com/2014/04/09/crimea-gay-community-_n_5119452.html?utm_hp_ref=politics&ir=Politics.

¹³ OHCHR, *Rapporto sulla situazione dei diritti umani in Ucraina*, 15 giugno 2014, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/HRMMUReport15June2014.pdf>.

¹⁴ UN News Centre, *Security Council holds 'urgent' meeting on situation in Ukraine*, 28 febbraio 2014, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47253&Cr=ukraine&Cr1#.UxRQrYUHLA0>.

¹⁵ La Dichiarazione di Ginevra è stata adottata il 17 aprile 2014 dai rappresentanti dell'Unione Europea, degli Stati Uniti, dell'Ucraina e della Federazione Russa. Prevede misure concrete per diminuire le tensioni e restaurare la sicurezza. Si veda: Servizio europeo per l'azione esterna, *Dichiarazione congiunta. La Dichiarazione di Ginevra sull'Ucraina*, 140417/01, 17 aprile 2014, disponibile in inglese all'indirizzo: http://eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140417_01_en.pdf.

¹⁶ The New York Times, *Rebels Reject Ukrainian Leader's Cease-Fire Idea*, 18 giugno 2014, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.nytimes.com/2014/06/19/world/europe/putin-and-poroshenko-ukraine.html?ref=world>.

¹⁷ Si veda: The New York Times, *Fighting Intensifies in Ukraine After Cease-Fire Is Ended*, 1 luglio 2014, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://nyti.ms/1z4yKSB>.

¹⁸ Informazioni in possesso dell'UNHCR (ottenute dalle autorità locali, dalle ONG e mediante l'attività di monitoraggio dell'UNHCR e delle organizzazioni partner dell'agenzia in 22 regioni dell'Ucraina).

6. Dall'inizio dell'anno circa 14.000 cittadini ucraini o persone che avevano stabilito la loro residenza abituale in Ucraina hanno presentato domanda di asilo. Queste domande sono state presentate principalmente nella Federazione Russa, in Polonia, in Bielorussia, nella Repubblica Ceca e in Romania. Per ora le domande si suddividono come segue: 549 cittadini ucraini hanno fatto domanda di protezione internazionale in Polonia¹⁹ e 2.037 hanno richiesto lo status di rifugiato nella Federazione Russa.²⁰ Inoltre nello stesso periodo 11.491 ucraini hanno fatto domanda di asilo temporaneo nella Federazione Russa.²¹ Le autorità bielorusse riferiscono che al 13 giugno nel paese vi erano 40 richiedenti asilo ucraini. Le autorità ceche hanno fatto sapere che alla fine del maggio 2014 116 domande di asilo erano state presentate da richiedenti ucraini. Le autorità rumene riferiscono che al 31 maggio vi erano 21 richiedenti asilo ucraini nel paese.
7. Inoltre sulla base delle informazioni in possesso dell'UNHCR, la Polonia, ad esempio, ha accordato dall'inizio dell'anno tre tipi diversi di permessi di soggiorno a un totale di 5.559 cittadini ucraini.²² Nella Federazione Russa dal gennaio 2014 88.610 cittadini ucraini hanno beneficiato di quattro programmi e permessi di soggiorno diversi dallo status di rifugiato e dall'asilo temporaneo.²³

Cause della migrazione forzata e difficoltà legate alla protezione

8. Le persone e le famiglie sfollate riferiscono di aver lasciato il loro luogo di origine per diversi motivi. Alcuni tatars di Crimea affermano di temere limitazioni alla loro libertà di espressione religiosa e culturale, mentre attivisti politici e giornalisti riferiscono di aver subito molestie. Altre persone sono fuggite dalla Crimea hanno legami economici, professionali o familiari con l'Ucraina e dicono di non voler acquisire la cittadinanza russa. La maggior parte di queste persone si dirige verso le regioni di Kiev e Lviv. Le partenze da alcune località delle regioni di Donetsk e Luhansk sono cominciate nei giorni precedenti il "referendum", quando gli attivisti politici e i giornalisti riferiscono di aver iniziato a subire pressioni da parte degli attivisti separatisti. Dopo il "referendum", gli scontri violenti fra i gruppi armati e le forze ucraine hanno indotto molti civili alla fuga. Altre persone riferiscono del rischio di rapimenti che rischiavano di essere rapite e di subire minacce personali, atti di estorsione o altre forme di violenza e intimidazione. Molti di coloro che sono partiti hanno deciso di rimanere nelle aree rurali delle regioni orientali dell'Ucraina. Molti di essi riferiscono che ai checkpoint chi dà l'impressione di lasciare la regione subisce molestie.²⁴
9. Tutte le persone sfollate all'interno dell'Ucraina affrontano una serie di difficoltà per avere accesso ai servizi sociali, specialmente se non sono in possesso di documenti o non riescono più ad accedere ai loro conti bancari. Per gli sfollati interni è difficile registrarsi come residenti, o perché abitano in alloggi temporanei o perché i proprietari degli alloggi che hanno affittato non vogliono permettere loro di registrarsi per motivi fiscali. Se la nuova residenza non viene registrata non è possibile registrare attività

¹⁹ UNHCR Varsavia, rapporto del 20 giugno 2014.

²⁰ Dati forniti all'UNHCR dal Servizio Federale per le Migrazioni della Federazione Russa.

²¹ Si veda la nota precedente.

²² Diverse fonti indicano che la Polonia ha esteso i visti dei cittadini ucraini che si trovavano già in Polonia, ha accordato ad alcuni cittadini ucraini permessi di soggiorno per motivi di lavoro e in alcuni casi ha previsto esenzioni ai requisiti per l'ottenimento del visto, ivi compreso per motivi di carattere medico.

²³ Dati forniti all'UNHCR dal Servizio Federale per le Migrazioni della Federazione Russa.

²⁴ Informazioni in possesso dell'UNHCR.

commerciali e anche l'accesso ad altri servizi amministrativi può essere ostacolato. Per potersi registrare come disoccupati, gli sfollati devono fornire dei documenti che attestino che non stanno più lavorando presso la loro precedente sede di impiego, ma poiché la maggior parte di essi sono partiti all'improvviso, molti non dispongono di prove sufficienti per dimostrare che soddisfano i criteri per ricevere assistenza.²⁵

10. Le autorità, conoscenti, familiari e la società civile mettono a disposizione degli alloggi temporanei, ma questi sono generalmente situati nelle aree rurali, dove le possibilità di lavoro o di svolgere altre attività di sostentamento sono esigue. Per le persone sfollate è dunque difficile tornare a essere autosufficienti. Non tutti gli ucraini hanno in un'altra zona del paese parenti che possano occuparsi di loro per un certo periodo. Come misura di emergenza, molte province hanno recentemente messo a disposizione sanatori, dormitori o campi estivi che fungono da alloggi temporanei collettivi per gli sfollati interni. Tuttavia non sono stati stanziati dei fondi per il mantenimento di questi centri e non è chiaro per quanto tempo gli sfollati interni possano rimanere in queste strutture. All'UNHCR è giunta notizia di alcuni episodi in cui gli sfollati interni sono stati espulsi dai centri di alloggio temporaneo o sono stati minacciati di espulsione, soprattutto nei casi in cui le strutture in questione hanno dovuto essere riadibite all'uso ordinario. Per esempio alcuni sfollati hanno dovuto lasciare un campo estivo affinché i bambini potessero utilizzarlo per il periodo delle vacanze. In autunno i centri che non sono attrezzati per l'inverno dovranno essere sgomberati e sarà necessario stanziare dei fondi per riscaldare altri centri. Dunque le esigenze legate all'emergenza sono soddisfatte, ma le prospettive di alloggio nel medio termine rimangono incerte.²⁶
11. Gli sfollati interni hanno generalmente accesso ai servizi sanitari pubblici, ma riferiscono che non disponendo più di fonti di reddito né di reti di supporto hanno sempre maggiori difficoltà a pagare le cure mediche. Per offrire un supporto agli sfollati, la società civile ha generosamente donato cibo, vestiti e altri beni per la casa, ma gli aiuti forniti variano da zona a zona e non soddisfano completamente le esigenze riscontrate.
12. Gli sfollati originari della Crimea non possono servirsi delle loro proprietà sulla penisola. Costoro affermano che col passare dei mesi stanno esaurendo i loro risparmi e necessitano di una soluzione abitativa di lungo termine che fino ad ora non è stata loro proposta. Gli sfollati provenienti dalle regioni orientali sono aumentati dall'inizio del mese di giugno. Le autorità regionali si stanno organizzando per riceverli, ma le risorse disponibili sono già scarse, soprattutto nelle provincie confinanti con quelle di Donetsk e Luhansk. L'UNHCR, in collaborazione con le autorità locali, le ONG e le altre agenzie dell'ONU, ha condotto un'analisi delle vulnerabilità e delle esigenze degli sfollati interni in 16 regioni e con l'aiuto di alcune ONG sta avviando dei progetti volti a fornire assistenza legale e aiuti umanitari in base alle esigenze riscontrate.²⁷ L'Ufficio sta anche lavorando a dei progetti di auto-sostentamento e collabora con diversi enti, fra cui il Ministero delle Politiche Sociali, per introdurre un sistema di sussidi monetari a favore degli sfollati interni più vulnerabili. Gli sfollati non hanno riferito di nessun episodio significativo di discriminazione o violazione dei diritti umani. Generalmente le

²⁵ Informazioni in possesso dell'UNHCR.

²⁶ Informazioni in possesso dell'UNHCR.

²⁷ UNHCR, *Elaborare il profilo e stabilire le esigenze degli sfollati interni*, 23 maggio 2014, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://unhcr.org.ua/attachments/article/971/IDP.pdf>.

persone che appartengono alle minoranze etniche riferiscono di avere relazioni positive con le comunità ospitanti.²⁸

13. L'UNHCR chiede che il Governo adotti leggi specifiche in materia di sfollati interni e faciliti l'effettivo esercizio dei loro diritti. La *Legge sui diritti e le libertà dei cittadini e sul regime giuridico nei territori temporaneamente occupati* adottata il 15 aprile 2014 tutela la libertà di circolazione dei cittadini ucraini fra la Crimea e il resto dell'Ucraina.²⁹ La legge prevede anche il ripristino delle carte d'identità, la possibilità per gli studenti di essere trasferiti da un'università pubblica all'altra e l'esercizio dei diritti di voto. Inoltre diversi ministeri hanno adottato misure e procedure specifiche per facilitare l'accesso degli sfollati interni provenienti dalla Crimea all'istruzione, alle cure mediche e ad altri servizi sociali. Tuttavia fino ad ora non esistono norme analoghe per gli sfollati interni originari delle regioni orientali, che non possono beneficiare delle procedure semplificate in vigore per le persone originarie della Crimea. L'UNHCR continua a lavorare insieme alle autorità e alla società civile per fare in modo che tutti gli sfollati interni godano degli stessi diritti e delle stesse libertà degli altri cittadini ucraini.

Cittadini ucraini e residenti abituali in Ucraina che cercano protezione internazionale – Procedure individuali di riconoscimento dell'asilo e di determinazione dello status di rifugiato

14. Tutte le domande di protezione internazionale presentate da persone originarie dell'Ucraina devono essere esaminate mediante procedure eque ed efficienti, in conformità con le norme giuridiche in tema di asilo e di determinazione dello status di rifugiato.³⁰ Per quanto riguarda le persone la cui domanda è stata respinta prima che si

²⁸ OHCHR, *Rapporto sulla situazione dei diritti umani in Ucraina*, 15 giugno 2014, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/HRMMUReport15June2014.pdf>.

²⁹ *Legge n. 1207-VII*, consultabile in ucraino all'indirizzo: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>; per una traduzione non ufficiale in inglese si veda: <http://unhcr.org.ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/1231-internally-displaced-people>.

³⁰ Gli strumenti giuridici in questione comprendono: la Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati [*Convenzione relativa allo status dei rifugiati* ("Convenzione del 1951"), 28 luglio 1951, Raccolta dei trattati delle Nazioni Unite, vol. 189, p. 137, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>] e il suo Protocollo [*Protocollo relativo allo status dei rifugiati*, 31 gennaio 1967, Raccolta dei trattati delle Nazioni Unite, vol. 606, p. 267, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>], la Direttiva dell'Unione Europea sulle Qualifiche relativa ai rifugiati o alle persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria [Unione Europea, *Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione)* ("Direttiva Qualifiche"), 13 dicembre 2011, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/4f06fa5e2.html>] e altri strumenti giuridici regionali applicabili; nell'improbabile eventualità che richiedenti asilo originari dell'Ucraina cerchino protezione internazionale in altre regioni del mondo, troverebbero applicazione altri strumenti regionali: la Convenzione dell'Organizzazione dell'Unione Africana [*Convenzione sugli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa* ("Convenzione dell'OUA"), 10 settembre 1969, 1001 Raccolta dei Trattati delle Nazioni Unite 45, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36018.html>], e la Dichiarazione di Cartagena [*Dichiarazione di Cartagena sui Rifugiati. Colloquio sulla Protezione Internazionale dei Rifugiati in America Centrale, Messico e Panama*, 22 novembre 1984, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>]. Diversamente dalla Convenzione dell'OUA, la Dichiarazione di Cartagena è uno strumento giuridico non vincolante, le cui disposizioni acquisiscono forza di legge soltanto se incorporate nella legislazione nazionale.

verificassero i recenti avvenimenti, in alcuni casi la situazione attuale potrebbe dare luogo ad un cambiamento di circostanze che va preso in considerazione nel caso in cui l'interessato presenti una nuova domanda d'asilo. Le domande di protezione internazionale presentate da persone che sono state direttamente coinvolte dagli sviluppi recenti - come ad esempio attivisti politici, giornalisti e difensori dei diritti umani - potrebbero richiedere un'attenzione particolare. Persone che presentano un profilo simile o un profilo altrimenti rilevante potrebbero necessitare di protezione internazionale in conformità con la Convenzione del 1951 per ragioni legate alla loro opinione politica (attribuita) o ad uno degli altri motivi enunciati dalla Convenzione del 1951.

15. Le domande di protezione internazionale devono essere valutate singolarmente, tenendo attentamente in considerazione le circostanze particolari di ciascun caso. Alcune persone potrebbero aver compiuto atti che giustificano l'esclusione dalla protezione internazionale ai sensi dell'art. 1F della Convenzione del 1951.³¹ In questi casi, sarà necessario esaminare attentamente tutti gli elementi che potrebbero indicare una responsabilità individuale per crimini che possono giustificare l'esclusione.

Alternativa di fuga o trasferimento interni

16. Per analizzare la possibilità di applicare un'alternativa di fuga o trasferimento interni è necessario valutare la "rilevanza" e la "ragionevolezza" dell'alternativa proposta.³² Data la situazione attuale in Ucraina, è probabile che, per molte persone, un'alternativa di fuga o trasferimento interni sia rilevante verso quelle aree del paese che non sono state interessate dai recenti avvenimenti.³³
17. Nel caso in cui un'alternativa di fuga o trasferimento interni sia rilevante, si deve determinare caso per caso se tale alternativa sia ragionevole, alla luce delle circostanze personali del richiedente.³⁴ Al fine di valutare se, data la sua situazione personale, l'individuo in questione sarebbe in grado di vivere nell'area di trasferimento una vita

³¹ UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 5. Applicazione delle clausole di esclusione: articolo 1F della Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati*, 4 settembre 2003, CR/GIP/03/05, consultabile in italiano all'indirizzo: <http://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a164300b80eeaac7000146/ITA-ClausoleEsclusione.pdf>.

³² Spetta all'autorità responsabile dell'esame della domanda di protezione internazionale dimostrare che la valutazione di un'alternativa di fuga o trasferimento interni è rilevante nel caso particolare in questione. Nel caso in cui tale alternativa sia considerata rilevante, il compito di identificare l'area proposta per il trasferimento e di dimostrare che si tratti di un'alternativa ragionevole per la persona interessata spetta alla parte che ha stabilito la rilevanza dell'alternativa. Si veda: UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n.4: "Alternativa di fuga o trasferimento interni" nell'ambito dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati e/o del suo Protocollo*, HCR/GIP/03/04, 23 luglio 2003, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/pdfid/3f2791a44.pdf>, e parr. 33- 35. L'UNHCR ritiene che un'analisi analoga dovrebbe aver luogo qualora l'applicabilità dell'alternativa di fuga interna venga valutata nell'ambito della determinazione della protezione sussidiaria.

³³ Affinché un'alternativa di fuga o trasferimento interni sia rilevante, l'area di trasferimento proposta deve essere accessibile in modo pratico, sicuro e legale. Inoltre qualora il richiedente abbia un timore fondato di essere perseguitato da parte dello Stato e dei suoi agenti, si presume che non sia "rilevante" considerare un'alternativa di fuga o trasferimento interni in relazione ad aree controllate dallo Stato. Se il richiedente teme di essere perseguitato da un attore non statale, si dovranno tenere in considerazione la capacità dell'attore non statale in questione di rintracciare il richiedente nell'area proposta e la capacità dello Stato di fornire protezione in quell'area. Si veda la nota precedente, parr. 9-21.

³⁴ *Ibidem*, parr. 25-26.

relativamente normale, senza dover affrontare eccessive difficoltà, vanno presi in considerazione diversi fattori, che comprendono le condizioni di sicurezza, il rispetto per i diritti umani e le possibilità di sussistenza nell'area proposta.³⁵ Un'attenzione particolare va prestata alla misura in cui il richiedente possa aspettarsi di avere accesso ad un alloggio, a una fonte di sussistenza e ai servizi di base.³⁶ Un ulteriore elemento da considerare è il livello di supporto familiare o comunitario disponibile nell'area proposta per il trasferimento. I tatarci della Crimea e le persone originarie dell'est del paese prive di legami familiari e comunitari in altre parti dell'Ucraina potrebbero non disporre di tali reti di supporto. Per valutare la ragionevolezza dell'alternativa di fuga o trasferimento interni, le autorità preposte all'esame della domanda di protezione internazionale dovranno tenere in considerazione la portata delle migrazioni interne nell'area di cui si prospetta il trasferimento, così come le condizioni di vita degli sfollati interni in quei luoghi.

Domande presentate *sur place* da cittadini ucraini o da residenti abituali in Ucraina

18. In diversi Stati, fra cui la Polonia e la Federazione Russa, si è registrato un aumento delle domande d'asilo *sur place* da cittadini ucraini. Poiché molti cittadini ucraini (o persone che avevano stabilito la loro residenza abituale in Ucraina) godono di permessi di soggiorno o visti rilasciati - ad esempio per motivi di studio o lavoro - prima dell'aumento dei disordini e delle violenze in Ucraina, è possibile che il numero delle richieste *sur place* aumenti. In relazione a questa situazione l'UNHCR raccomanda di estendere, ove possibile ed appropriato, la durata dei permessi o dei visti in questione fino al momento in cui la situazione in Ucraina non si sarà stabilizzata. Alle persone che beneficiassero di queste misure non verrebbe naturalmente impedito di presentare una domanda d'asilo, nel caso in cui desiderino farlo.

Designazione dell'Ucraina come “paese d'origine sicuro”

19. Diversi paesi europei hanno deciso di considerare l'Ucraina come un cosiddetto “paese di origine sicuro”. Ciò significa che le domande di protezione internazionale presentate da cittadini ucraini o da persone che avevano stabilito la loro residenza abituale in Ucraina potrebbero venire esaminate mediante una procedura accelerata, con garanzie procedurali ridotte. In particolare al richiedente potrebbe non essere consentito di presentare un ricorso o di aspettare il risultato dello stesso nel paese in cui sta cercando asilo (ricorso non sospensivo). Il fatto che un paese sia considerato “paese d'origine sicuro” potrebbe influire negativamente anche sulle condizioni di accoglienza riservate ai richiedenti asilo originari del paese in questione. Nella situazione attuale, l'UNHCR ritiene che non sia appropriato considerare l'Ucraina come un “paese di origine sicuro” e raccomanda agli Stati di rimuovere l'Ucraina dalla lista dei “paesi di origine sicuri”.

Rifugiati e richiedenti asilo (cittadini di paesi terzi)

20. A seconda dell'andamento della situazione, anche i cittadini di paesi terzi potrebbero decidere di lasciare l'Ucraina, o essere costretti a farlo, a causa degli sviluppi recenti o anticipando un ulteriore peggioramento della situazione. Fra essi potrebbero esservi persone cui è stata riconosciuta la protezione internazionale in Ucraina o che hanno presentato una domanda di protezione internazionale presso le autorità ucraine. La

³⁵ *Ibidem*, parr. 24, 27-30.

³⁶ Si vedano i parr. 8-13 *supra* sulla protezione degli sfollati interni.

popolazione dei rifugiati e dei richiedenti asilo in Ucraina è composta per la maggior parte da cittadini afghani e siriani.³⁷ L'Ucraina è stata e rimane un paese di transito e destinazione per rifugiati e altre persone bisognose di protezione internazionale provenienti da paesi terzi. In caso di movimenti secondari, queste persone dovrebbero essere indirizzate verso le procedure di asilo del paese in cui arrivano, affinché la loro domanda di protezione internazionale venga esaminata. Inoltre potrebbero esservi cittadini di paesi terzi o persone apolidi che prima di cercare protezione internazionale altrove sono rimasti in Ucraina senza aver presentato (o senza aver ancora presentato) una domanda di protezione internazionale in questo paese. L'UNHCR raccomanda che anche queste persone siano indirizzate verso le procedure di asilo del paese in cui cercano protezione internazionale.

Designazione dell'Ucraina come “paese terzo sicuro”

21. L'UNHCR non considera appropriato che gli Stati considerino o continuino a considerare l'Ucraina come un cosiddetto “paese terzo sicuro”. Designare un paese come “paese terzo sicuro” può comportare che una richiesta di protezione internazionale non venga esaminata nel merito e sia dichiarata inammissibile, o sia esaminata mediante una procedura accelerata con garanzie procedurali ridotte. Anche prima che avessero luogo gli attuali disordini, l'UNHCR riteneva che l'Ucraina non dovesse essere considerato un “paese terzo sicuro” a causa delle carenze rilevate nel sistema nazionale di asilo.³⁸ L'UNHCR richiede agli Stati di esaminare le richieste di asilo presentate da cittadini di paesi terzi che hanno risieduto in Ucraina o che sono transitati attraverso questo paese mediante procedure eque ed efficienti, garantendo tutte le tutele procedurali previste.

Cittadini di paesi terzi e accordi di riammissione²² .Nelle circostanze attuali, l'UNHCR raccomanda cautela per quanto riguarda il rinvio di cittadini di paesi terzi in Ucraina in applicazione di accordi bilaterali o regionali di riammissione. Solitamente i richiedenti asilo o le persone bisognose di protezione internazionale non rientrano, in linea di principio, nell'ambito di applicazione degli accordi di riammissione. Tuttavia l'applicazione di tali accordi a cittadini di paesi terzi congiuntamente alla designazione dell'Ucraina come “paese terzo sicuro”, può comportare che siano rinviate in questo paese persone che non hanno avuto la possibilità di presentare una domanda di protezione internazionale o persone la cui domanda non è stata esaminata nel merito attraverso una procedura equa.

Aggiornamenti e riesame

- 23 La posizione dell'UNHCR sarà rivista e aggiornata al verificarsi di ulteriori sviluppi.

UNHCR

1 luglio 2014

³⁷ Si veda: UNHCR, *Trend nella prima metà del 2013*, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.unhcr.org/52af08d26.html>, e le tabelle allegate all'indirizzo: <http://www.unhcr.org/statistics/mid2013stats.zip>. L'UNHCR dispone di statistiche dettagliate.

³⁸ UNHCR, *L'Ucraina come paese di asilo. Osservazioni sulla situazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati in Ucraina*, luglio 2013, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/51ee97344.html>.