

INIZIATIVA SUL RINVIO DI CRIMINALI STRANIERI

Posizione di Amnesty International

1. Quali aspetti dell'iniziativa sono incompatibili con il diritto internazionale?

L'iniziativa esige il rinvio automatico degli stranieri che hanno commesso determinati delitti. Questo significa che nessuna eccezione sarà possibile e che quindi dovremo rinviare nel proprio paese d'origine un rifugiato riconosciuto, nonostante egli possa essere minacciato di tortura o di morte. Questo in piena violazione del principio del non-refoulement, riconosciuto dal diritto internazionale vincolante (*ius cogens*).

Questo principio è inoltre consacrato da altri importanti testi: il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (Patto II), la Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e, naturalmente, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). La Svizzera ha aderito a questi strumenti giuridici vincolanti.

La CEDU, che protegge la sfera privata e familiare, potrebbe inoltre essere violata quando uno straniero viene espulso dopo aver commesso un crimine. Infatti il suo partner, per mantenere l'unità della cellula familiare, non avrebbe altra scelta che lasciare la Svizzera, senza aver commesso alcun delitto. La Svizzera è stata condannata a Strasburgo per aver costretto in questo modo una donna a scegliere se seguire il marito in Algeria o vivere separata da lui.

Inoltre il testo sull'iniziativa è incompatibile con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone concluso con l'Unione europea. Una direttiva dell'UE1, citata negli Accordi, stipula che "la sola esistenza di una condanna penale (...) non può giustificare l'allontanamento dal territorio."

2. Quali aspetti dell'iniziativa non rispettano la Costituzione federale?

Il testo dell'iniziativa, che non prevede alcuna eccezione alle misure di rinvio, viola prima di tutto il principio della proporzionalità secondo il quale è necessario valutare due fattori: da una parte l'interesse pubblico nel rinvio della persona, dall'altra le ripercussioni negative sulla persona stessa e sulla sua cerchia familiare (situazione familiare, salute, livello d'integrazione, ecc. ...).

Secondo il testo dell'iniziativa un solo criterio decide il rinvio: l'aver o meno commesso determinati delitti. Se uno straniero commette un abuso, anche "veniale", ad esempio in materia di prestazioni sociali, può essere espulso. Potrebbe succedere a uno straniero di seconda generazione, che col paese d'origine in cui verrà respinto non ha più alcun contatto.

Ma un altro principio costituzionale verrebbe violato, quello che proibisce la discriminazione, poiché il fatto di aver commesso un delitto, porta a conseguenze diverse per un cittadino svizzero e per uno straniero. Lo straniero subirebbe una doppia pena poiché, oltre alla pena detentiva gli verrà imposto di lasciare il paese.

3. Il contro-progetto proposto dal Parlamento presenta gli stessi problemi di compatibilità?

La compatibilità del contro-progetto con il diritto internazionale (tra questi il principio del non-refoulement) è apparentemente assicurata, poiché il testo prevede che "le decisioni di espulsione, di allontanamento e di ritiro del diritto di soggiorno devono rispettare i diritti fondamentali e i principi basilari della Costituzione federale e del diritto internazionale".

La soluzione non è però completamente soddisfacente per quel che riguarda il rispetto della Costituzione poiché il contro-progetto introduce una discriminazione tra i cittadini provenienti dall'Unione Europea, protetti dal rinvio in virtù dell'accordo sulla libera circolazione, e gli altri stranieri, che non lo sono.

Questo meccanismo è difficilmente compatibile con il principio del divieto costituzionale della discriminazione.

Il contro-progetto, proprio come l'iniziativa, fonda la decisione di rinvio unicamente sul criterio della gravità dell'infrazione commessa, in contraddizione con il principio della proporzionalità. È proprio per queste ragioni che Amnesty International respinge pure il contro-progetto.

4. Non è forse normale rinviare gli stranieri che non rispettano il nostro ordinamento giuridico?

Può essere popolare, ma non è certo normale, sanzionare con maggiore severità delle persone solo perché di origine straniera, fatto al quale non possono porre "rimedio". Un delitto non è più condannabile e non chiede sanzioni più pesanti solo perché commesso da uno straniero.

Gli stranieri non sono degli "ospiti" come amano dire i favorevoli all'iniziativa. Gli ospiti si fanno servire, i cittadini stranieri invece, se sono fortunati, ottengono il permesso di lavorare. E, come qualsiasi cittadino svizzero, rappresentano una parte della nostra società e quindi hanno il diritto di venir condannati per quello che hanno fatto, non per quello che sono.

La situazione è naturalmente diversa se si tratta di persone che non sono parte integrante della nostra società, e che sono venute in Svizzera solo e unicamente per commettervi delitti. In questi casi una decisione d'espulsione è comprensibile ma in nessun caso andrebbe presa sulla base dell'unico criterio del tipo o della gravità dell'infrazione commessa. Ogni decisione di rinvio deve essere presa mettendo sul piatto della bilancia da una parte l'interesse pubblico nell'allontanamento del criminale dal nostro territorio (messa in pericolo della sicurezza e dell'ordine pubblico, rischio di recidiva, ecc.), dall'altra l'interesse personale della persona toccata e della sua eventuale famiglia a rimanere in Svizzera (presenza o meno di legami con il paese d'origine, protezione del nucleo familiare, interesse preponderante dei bambini, livello d'integrazione in Svizzera, durata del soggiorno, ecc.).

5. Il diritto attuale permette già di rinviare gli stranieri che hanno commesso delitti nel nostro paese?

Sì. Il diritto penale permette già da tempo di rinviare i cittadini stranieri che hanno commesso crimini nel nostro

paese. La giustizia ricorre a questa possibilità e sono numerosi gli stranieri che, sulla base del diritto attualmente in vigore, sono rinviiati nel loro paese d'origine dopo aver scontato una pena detentiva.

Alcuni stranieri, in particolare coloro che si trovano in una situazione di irregolarità e che hanno commesso ripetutamente delitti di minore entità, ad esempio in materia di stupefacenti, non sono rinviiati nel loro paese. Questo non perché la legge non lo permetta, ma bensì a causa dell'impossibilità pratica di mettere in atto la misura di rinvio. In numerosi casi è in effetti molto difficile stabilire con certezza la loro identità e a maggior ragione la loro nazionalità.

In altri casi sono semplicemente le autorità del paese d'origine a rifiutare di accettare i loro concittadini.

Va sottolineato che l'accettazione dell'iniziativa non risolverebbe questo problema, e le persone che la sostengono si illudono se credono che l'approvazione del testo porterà ad un considerevole aumento del numero di rinvii o che possa offrire alle nostre autorità un mezzo di lotta supplementare contro la delinquenza.

6. Quali sono i criteri sui quali ci si dovrebbe basare per decidere il rinvio di stranieri criminali, se la gravità del delitto commesso è di per sé insufficiente?

Prima di decidere il rinvio di una persona condannata, si dovrebbe valutare in quale situazione egli verrebbe a trovarsi nel suo paese d'origine.

Rischia la pena di morte, la tortura o una nuova pena carceraria? Alcuni anni or sono, per esempio, qualsiasi cittadino nigeriano condannato in Svizzera per infrazione alla legge sugli stupefacenti e rinvio nel suo paese doveva subire una nuova carcerazione per lo stesso delitto.

La persona ha ancora dei legami con il paese d'origine, ha una famiglia, una rete sociale che le possa permettere di re-integrarsi? Questa persona ha vissuto nel suo paese d'origine o è nata in Svizzera, senza aver fatto rientro nel paese d'origine se non per delle brevi vacanze? Al di fuori dei fatti che le sono rimproverati (e per i quali ha già subito e scontato una condanna) la persona è ben integrata da noi? Si è creata una rete sociale (amici, vicini, colleghi)?

Tutti questi aspetti andrebbero esaminati prima di decidere se rinviare una persona, in modo da evitare che la misura del rinvio sia sproporzionata.

7. La disposizione prevista dal contro-progetto sull'integrazione rappresenta un progresso? Non dovremmo sostenerla?

Questa disposizione è il frutto di un compromesso parlamentare grazie al quale il contro-progetto ha potuto essere accettato dall'Assemblea federale. Il suo approccio è interessante poiché non ritiene che l'integrazione sia solo compito dei cittadini stranieri, ma anche degli svizzeri. Ma sono dichiarazioni piuttosto vaghe, non corroborate da fatti concreti. Sull'integrazione è attualmente in fase di elaborazione in Parlamento un progetto di legge ed è quindi probabile che questo articolo, se dovesse essere accettato in votazione popolare, influenzi la futura legge federale.

Detto ciò, Amnesty International ritiene che questo paragrafo, con i suoi pregi e i suoi difetti, non sia pertinente all'interno di una disposizione che si occupa di criminalità, ma dovrebbe costituire invece una disposizione costituzionale dedicata al tema dell'integrazione.

Amnesty International non è un partito politico e non è implicata in questo tipo di discussioni e ritiene che il contro-progetto resti problematico in materia di rispetto dei diritti umani, sui quali non è tollerabile scendere a compromessi. Amnesty respinge quindi contro-progetto e iniziativa.

8. Cos'è la "doppia pena" alla quale si oppone Amnesty International?

Nel caso di rinvio automatico di uno straniero che ha commesso un delitto non viene sanzionato solo chi ha commesso il reato ma anche la sua eventuale famiglia.

Per esempio: la moglie svizzera (e gli eventuali figli della coppia) di un iraniano condannato all'espulsione dalla Svizzera che desidera continuare a vivere con il marito non le rimane altra scelta che esiliarsi a Teheran, con tutte le difficoltà che questa scelta comporta. Ciò è ingiusto poiché sanzionerebbe una persona che non ha commesso alcun crimine. La Corte di Strasburgo ha già condannato la Svizzera nel caso di una donna che avrebbe dovuto scegliere se rimanere sola in Svizzera, separandosi dal marito, o seguirlo in Algeria.

9. Perché, in caso di doppio "Sì" bisogna dare preferenza al contro-progetto nella domanda sussidiaria?

L'iniziativa è chiaramente contraria al diritto internazionale vincolante e alla Costituzione federale e avrebbe potuto essere invalidata dal Parlamento. Anche il contro-progetto deve essere respinto perché non è compatibile con il divieto delle discriminazioni e non rispetta il principio della proporzionalità.

Il popolo svizzero ha già dimostrato di non essere sempre rispettoso di questi principi e potrebbe accettare sia l'iniziativa che il contro-progetto. In questo caso ci troveremmo nella poco felice situazione di dover dare la preferenza nella domanda sussidiaria al progetto meno dannoso, il contro-progetto, che non è soddisfacente ma in materia di diritti umani è il male minore.