

Politica svizzera dell'asilo:

La posizione di Amnesty International

1. Fondamento del lavoro di Amnesty International: la Convenzione di Ginevra del 1951

Secondo principio, il lavoro di Amnesty International in favore dei rifugiati e richiedenti asilo si basa sulla Convenzione di Ginevra relativa allo statuto di rifugiato del 1951 e, in particolar modo, sul principio di 'non refoulement' secondo cui nessuno può essere rinvio verso uno Paese in cui rischierebbe di essere vittima di gravi violazioni dei diritti umani (tortura, sparizione forzata, pena di morte, ecc.). Ogni misura legislativa suscettibile di aumentare il rischio di un rinvio in violazione di tale principio è pertanto contrastata, così come ogni misura che porti pregiudizio ai diritti umani delle persone interessate, che si tratti di diritti civili e politici (diritto a una procedura equa, libertà di religione, libertà d'espressione e di diritti economici, sociali e culturali (diritto a un'esistenza degna, alle cure mediche, all'istruzione, ecc.).

2. La legge svizzera sull'asilo: trent'anni al ribasso

La legge svizzera sull'asilo è in revisione quasi costante dalla sua entrata in vigore nel 1981. Tali riforme si sono sempre tradotte in misure restrittive miranti, in teoria, ad assicurare una protezione ai «veri» rifugiati, e ad escludere dalla procedura d'asilo i rifugiati detti "economici" e i delinquenti.

Il presente documento racchiude le posizioni della Sezione svizzera di Amnesty International rispetto alle recenti modifiche della legge sull'asilo e alle proposte d'inasprimento della normativa sull'asilo attualmente in discussione, talune delle quali contrastano con lo spirito, quando non addirittura con la lettera, della Convenzione di Ginevra.

3. Gli inasprimenti più importanti della normativa attualmente in discussione

a) Presentazione delle domande di asilo politico presso le ambasciate

La possibilità di depositare una domanda di asilo presso una rappresentanza diplomatica all'estero è abolita.

La soppressione della possibilità di depositare una domanda di asilo presso una rappresentanza diplomatica impedisce direttamente e concretamente alle persone di richiedere la protezione della Svizzera. Vari difensori dei diritti umani, oggi rifugiati, hanno ottenuto l'asilo politico a seguito di una domanda depositata in un'ambasciata. Ciò è capitato spesso in Colombia e Turchia. La cancellazione di tale possibilità equivale a costringere delle persone suscettibili di subire gravi violazioni dei diritti umani a correre rischi ancor più rilevanti, diventando clandestini e affidandosi alle reti di passatori.

La procedura presso le ambasciate presenta del resto innegabili vantaggi, di cui avrebbero dovuto tener conto coloro i quali hanno a cuore una procedura più efficiente ed economica: gli abusi sono infatti molto più facilmente reperibili e il problema del rinvio dei richiedenti cui non viene accordato lo status di rifugiati viene risolto alla radice.

b) Soppressione della diserzione (obiezione di coscienza) come motivo per richiedere l'asilo

Le persone perseguitate dai loro governi in ragione del rifiuto di adempiere gli obblighi militari non possono più ottenere l'asilo. Il principio di non-refoulement deve nondimeno essere rispettato. I richiedenti asilo non possono pertanto essere rinvii nei loro paesi, ove la loro integrità fisica e la loro vita siano minacciate.

Non riconoscendo la diserzione o l'obiezione di coscienza come motivi validi per richiedere l'asilo, nonostante ciò comporti gravi violazioni dei diritti umani che possono andare fino alla tortura o alla pena capitale, la Svizzera introduce unilateralmente una restrizione alla nozione di rifugiato formulata dalla Convenzione di Ginevra del 1951. Il fatto stesso che il parlamento introduca tale misura con la riserva esplicita che questa rispetti la Convenzione, mostra a qual punto essa sia problematica e contravvenga a una politica estera che dev'essere conforme al diritto umanitario e ai diritti umani.

Contrariamente alle idee preconcepite, i richiedenti asilo eritrei che vengono in Svizzera non sono dei semplici «renitenti la leva». La cappa di piombo che il regime d'Issaias Afewerki fa pesare sul suo popolo è il più delle volte la vera ragione della fuga di questi giovani. Costretti prestare servizio sin dall'età di 17 anni, costoro hanno poche probabilità di essere smobilitati prima dei 25 anni d'età. Qualsiasi velleità di sottrarsi a tale obbligo è pesantemente sanzionata con pene carcerarie, cui si aggiungono atti di tortura e maltrattamenti, e talvolta perfino la sparizione forzata.

Molti richiedenti asilo eritrei vengono in Svizzera in quanto sanno che qui possono trovare dei membri della loro famiglia e il sostegno di una diaspora consistente. Il fatto che costoro non siano più riconosciuti come rifugiati non solo non li dissuaderà dal venire nel nostro Paese, ma renderà più difficile la loro integrazione. Di fatto, in considerazione dei rischi incorsi, i cittadini eritrei non potranno in nessun modo essere rinviiati in Eritrea. Senza lo statuto di rifugiato, la loro integrazione sarà ancor più difficile.

Altra fattispecie significativa da alcuni mesi a questa parte è quella della Siria. Un disertore dell'esercito siriano che richiedesse asilo nel nostro paese in quanto non voglia volgersi contro i civili, fra cui dei bambini, o in quanto non voglia essere obbligato a commettere gravi violazioni dei diritti umani o del diritto internazionale umanitario, non potrà più ambire allo status di rifugiato. D'alto canto, in caso di rinvio nel suo Paese, costui sarebbe esposto a sanzioni che possono andare fino alla pena di morte.

c) Alloggio dei richiedenti asilo «recalcitranti» in campi speciali

I richiedenti asilo «recalcitranti» debbono essere alloggiati in centri speciali. Il modo in cui tali centri saranno concretamente gestiti e organizzati rimane da definirsi.

Amnesty International è molto scettica rispetto a tale misura. La nozione di «recalcitrante» non è chiaramente definita dal punto di vista giuridico e, pertanto, apre la porta all'arbitrio. Ove dei richiedenti asilo si rendano colpevoli di atti delittuosi, esiste già un diritto penale per giudicarli e, se necessario, condannarli. Non vi è quindi alcun bisogno d'introdurre delle misure che rappresentano di fatto una legislazione speciale e che la presenza di un'esigua minoranza di richiedenti asilo che pone problemi non giustifica.

Amnesty non si oppone a un trattamento speciale per le persone che pongono problemi di sicurezza. Ma le misure prese debbono essere di diritto penale ed essere proporzionate, ove si tratti di restrizioni di diritti fondamentali come la libertà di movimento.

Vari incidenti recenti dimostrano del resto che il confino dei richiedenti asilo in centri isolati, senza possibilità d'intrattenere contatti con il mondo esterno e senza adeguati programmi occupazionali favorisce le tensioni e comporta regolarmente l'insorgere di situazioni di conflitto, che sarebbero del tutto evitabili in spazi aperti e con l'accompagnamento di operatori sociali qualificati.

Il degradarsi delle condizioni di vita dei richiedenti asilo non ridurrà il numero di spacciatori nelle nostre strade, né faciliterà l'integrazione di circa il 50% delle persone destinate, per una ragione o per l'altra, a rimanere in Svizzera al termine della procedura d'asilo.

d) Riduzione dell'assistenza sociale per i richiedenti asilo, aiuto d'urgenza per i delinquenti

Le prestazioni sociali per i richiedenti asilo debbono essere ridotte, e se necessario ricondotte al livello dell'aiuto d'urgenza per i richiedenti che si rifiutano di collaborare o che si rendono colpevoli d'infrazioni penali.

La Costituzione federale garantisce a tutti una vita dignitosa. Al di là dei semplici bisogni primari, ciò implica una partecipazione minima alla vita sociale, culturale e politica. Orbene, le prestazioni dell'aiuto d'urgenza non consentono tale partecipazione e sono pertanto contrarie non soltanto ai principi etici ma violano altresì i diritti umani, come confermato dalla Corte costituzionale tedesca in una sentenza emessa il 17 luglio 2012 da cui la Svizzera dovrebbe trarre insegnamento.

I richiedenti asilo percepiscono oggi a titolo di assistenza sociale meno di mille franchi al mese. Di solito ricevono meno di 500 franchi al mese in contanti – 12 / 13 franchi al giorno – cui s'aggiungono



l'assicurazione malattia, l'alloggio e un abbonamento ai trasporti pubblici. Il loro statuto di richiedenti asilo non permette loro di accedere, se non molto difficilmente, al mercato del lavoro, ciò che permetterebbe loro di non dipendere più dall'aiuto sociale.

Amnesty International richiede prestazioni sociali che permettano di vivere dignitosamente non soltanto per i richiedenti asilo la cui procedura sia ancora pendente ma altresì per coloro i quali non sono stati riconosciuti come rifugiati. Queste persone sono oggi sottoposte al regime dell'aiuto d'urgenza, poco rispettoso della dignità umana, che le induce verso la clandestinità anziché incoraggiarle a collaborare con le autorità. Amnesty International ha condotto con altre organizzazioni umanitarie una campagna nazionale contro il sistema dell'aiuto d'urgenza.

e) **Restrizioni all'asilo familiare**

La concessione dell'asilo familiare dev'essere limitata ai soli figli minorenni e al congiunto. D'ora in poi, i genitori e i figli maggiorenni sono esclusi.

La decisione di restringere l'asilo familiare ai figli minorenni e al coniuge è eticamente e umanamente contestabile. Dei genitori anziani, che hanno vissuto con un rifugiato in Svizzera non debbono esser abbandonati nel loro Paese di origine. E una giovane afgana di 18 anni, quindi maggiorenne per il diritto svizzero, deve poter ricongiungersi ai suoi genitori anziché essere lasciata sola con tutti i rischi che ciò comporta.

Tale misura è inoltre controproducente, in quanto le persone che non hanno più la possibilità di venire in Svizzera grazie a un asilo familiare verranno lo stesso depositando, però, una richiesta d'asilo separata. Ciò contribuirà a moltiplicare le procedure.

f) **Prolungamento dei termini per l'ottenimento del permesso C**

Secondo la normativa vigente, i rifugiati hanno diritto al rilascio di un permesso C dopo 5 anni dal riconoscimento del loro statuto. Tale termine è ora prolungato a 10 anni. A questo si aggiunga che l'ottenimento del permesso C non è più un diritto bensì il risultato di una procedura amministrativa.

Tale disposizione di legge rende l'integrazione più difficile – se non addirittura impossibile – in quanto limita l'accesso al mercato del lavoro. La decisione è tanto più problematica in quanto il progetto della nuova legge sulla naturalizzazione prevede che soltanto i titolari di un permesso C potranno essere naturalizzati. Ciò è contrario alla Convenzione di Ginevra del 1951 che prevede che gli Stati debbano favorire la naturalizzazione dei rifugiati.

g) **Fasi di prova**

L'UDM è abilitato a istituire delle «fasi di procedura di prova» che possono derogare alla legge sull'asilo.

D'una durata di due anni, tali procedure di prova permetteranno di accorciare i termini di ricorso da 30 a 10 giorni. Ciò è problematico allorché occorra procurarsi dei mezzi di prova nei Paesi d'origine. Una protezione giuridica adeguata per i richiedenti dovrebbe in ogni caso essere garantita «tramite misure appropriate». La formulazione proposta dal parlamento, tuttavia, resta estremamente vaga sulla natura di tale protezione. Amnesty richiede da tempo un'assistenza giuridica gratuita per i richiedenti asilo, che dovrebbero quindi beneficiare dei consigli di giuristi competenti, i cui onorari sarebbero pagati dalla Confederazione. La nuova regolamentazione non precisa quali disposizioni di legge possano essere derivate dall'UDM nell'ambito di tali «fasi di procedura di prova». Si tratta quasi di un assegno in bianco dato all'amministrazione federale, a dispetto del principio di legalità.

h) **Clausola d'urgenza**

Una parte delle misure d'inasprimento della legge sull'asilo entra in vigore con effetto immediato. Si tratta, in particolare: della soppressione della procedura presso le ambasciate, dell'esclusione della diserzione

come motivo valido per richiedere l'asilo, della creazione di centri speciali e di centri federali senza previa autorizzazione dei cantoni e dei comuni.

Quando le disposizioni sono poste con clausola d'urgenza entrano in vigore immediatamente dopo l'approvazione del parlamento. I diritti popolari sono sospesi, nella misura in cui un referendum non ha effetto sospensivo rispetto all'entrata in vigore della legge. Secondo la Costituzione federale, affinché si ricorra alla clausola d'urgenza occorrono determinate condizioni materiali e temporali. Il principio di proporzionalità dev'essere sempre rispettato. Specialmente per i primi due punti succitati, Amnesty International reputa che non sussistano le condizioni d'urgenza e che tale distorsione delle regole democratiche non sia giustificata, visto che si tratta di modifiche centrali e molto controverse della normativa.

i) Colloqui preliminari

D'ora in poi, un colloquio preliminare si svolgerà prima dell'apertura formale della procedura d'asilo. Lo scopo è stabilire il tragitto del richiedente asilo e i suoi motivi. Tale compito potrà essere delegato a terzi e permetterà di determinare rapidamente se si tratti di una domanda d'asilo ai sensi della legge. In caso contrario, il ritorno al Paese d'origine sarà disposto immediatamente.

Nella redazione di tale disposizione, la situazione di persone traumatizzate non è stata assolutamente presa in considerazione. L'UDM cerca d'introdurre nuovi passaggi importanti nel periodo preparatorio precedente la procedura propriamente detta, senza che sia accordata l'assistenza giuridica e senza la presenza di un rappresentante delle organizzazioni di aiuto ai richiedenti asilo. Le conseguenze di tale modo di procedere sono prevedibili, in particolare alloché si tratti di persone traumatizzate.

L'organizzazione di un colloquio preliminare rispetto al deposito formale della domanda d'asilo non è di per sé cattiva cosa, poiché ciò permette di dare un'informazione completa ai richiedenti circa la procedura e sui loro diritti e doveri. A ciò si aggiunga che il colloquio preliminare può consentire di reperire le domande manifestamente infondate.

E' tuttavia indispensabile che tali colloqui siano condotti da personale specializzato. L'UDM non dovrebbe delegare tale mansione a terzi. Un rappresentante di un'organizzazione di aiuto ai richiedenti asilo o un rappresentante legale dovrebbero inoltre assistere all'audizione.

In assenza di tali misure, l'audizione è particolarmente problematica. Pressioni possono essere esercitate sui richiedenti, ai quali possono essere perfino proposti degli «incentivi per la partenza», ove ciò possa indurli a non depositare la domanda d'asilo o a ritirarla. Persone particolarmente minacciate o traumatizzate (p. es. vittime di tortura) possono non essere in condizione di far valere i motivi a fondamento della loro richiesta, foss'anche sommariamente.

j) Accesso limitato alle procedure di riesame

I richiedenti cui non sia stato riconosciuto l'asilo politico avranno a disposizione soltanto 30 giorni al posto dei 90 finora previsti per depositare una domanda di riesame. Questa dovrà essere redatta in forma scritta e debitamente motivata. Le domande di riesame non motivate o fondate sui medesimi motivi della prima domanda, così come le domande multiple, potranno essere respinte informalmente.

Questa novità preoccupa particolarmente Amnesty International, sol che si consideri che circa un terzo delle domande di riesame sfocia oggi in una decisione positiva. Tale procedura è un correttivo essenziale delle decisioni erranee, all'ordine del giorno in un settore tanto difficile quanto quello dell'asilo. Amnesty International ha sempre più spesso a che fare con casi di donne violentate che non riescono a parlare delle sevizie subite. Molte di loro riescono a evocare le violenze di cui sono state vittime soltanto sotto la pressione di una decisione negativa e la minaccia incombente di un rinvio. Vista la brevità dei termini, costoro non avranno quasi più alcuna possibilità di raccontare in maniera verosimile le persecuzioni di cui sono state oggetto. In tali situazioni, la raccolta delle prove, che necessita una perizia psicologica, dura molto tempo e non può aver luogo adeguatamente entro il termine di un mese.



4. Procedure speciali per i cittadini dei Paesi balcanici

Congiuntamente alla revisione della legge sull'asilo, l'UDM ha istituito una procedura speciale per i cittadini dei Paesi balcanici.

Un colloquio preliminare deve consentire di valutare se i richiedenti asilo provenienti dai Balcani abbiano effettivamente validi motivi da far valere o se sia ipotizzabile una rinuncia della procedura d'asilo. Ad oggi, le condizioni in cui si svolgeranno tali colloqui non sono ancora chiarite.

La riduzione dei tempi della procedura è un'ottima cosa, a condizione che non vada a detrimento dell'equità. Contrariamente a quanto asserisce l'UDM, i cittadini delle minoranze rom dei Balcani non sono esenti da persecuzioni. Anzi, sono spesso bersaglio di vessazioni e aggressioni da parte delle forze di polizia e sono vittime di numerose evizioni forzate. Per ciò debbono beneficiare, come tutti gli altri richiedenti asilo, di una procedura completa ed equa, che non può svolgersi entro 48 ore, come stabilito dalle nostre autorità.

Anziché istituire una procedura speciale per taluni Paesi, sarebbe preferibile prevedere una procedura rapida ed equa, accompagnata da una valutazione seria della situazione nei Paesi di provenienza. I richiedenti asilo debbono beneficiare di un'assistenza giuridica a spese dello Stato.