



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Département fédéral de justice et police DFJP
Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

Bundesamt für Migration BFM
Office fédéral des migrations ODM
Ufficio federale della migrazione UFM



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commissione nazionale per la prevenzione della tortura CNPT

Conferenza stampa

Progetto pilota «Monitoraggio dei rimpatri»

Fine del progetto pilota e soluzione successiva

Giovedì, il 22 marzo 2012, 10h30

Hotel Allegro, Sala Adagio 4, Berna

Progetto pilota «Monitoraggio dei rimpatri»

Conferenza stampa, 22 marzo 2012, Berna

Referenti

Philippe Woodtli

Direttore generale, Federazione delle Chiese evangeliche della Svizzera

Simon Röthlisberger

Incaricato per la migrazione, Federazione delle Chiese evangeliche della Svizzera FCES

Martina Caroni

Professoressa di Diritto Pubblico e di Diritto Internazionale all'Università di Lucerna, membro della Commissione Federale della Migrazione CFM, osservatrice nell'ambito del progetto pilota

Laurent Krügel

Ex comandante della Polizia Cantonale di Neuchâtel, osservatore nell'ambito del progetto pilota

Mario Gattiker

Direttore, Ufficio federale della migrazione

Jean-Pierre Restellini

Presidente, Commissione nazionale per la prevenzione della tortura CNPT

Contatti per i media

Simon Weber, portavoce e direttore comunicazione FCES

Tel. +41 (0)78 739 58 53

Sandra Imhof, responsabile segretariato CNPT

Tel. +41 (0)79 573 40 78

Joachim Gross, capo informazione e comunicazione UFM

Tel. +41 (0)79 828 50 65

Progetto pilota «Monitoraggio dei rimpatri»

Conferenza stampa, 22 marzo 2012, Berna

Philippe Woodtli

Direttore generale, Federazione delle Chiese evangeliche della Svizzera

Conformemente alla Direttiva dell'Unione Europea UE sui rimpatri, la Svizzera è tenuta a porre in essere un sistema per controllare i rinvii. L'obiettivo è quello di assicurare che la dignità delle persone respinte sia rispettata e che siano preservati i principi dello Stato di diritto.

L'esecuzione delle leggi d'asilo è un compito complesso e difficile dello Stato. La FCES - dietro richiesta dell'Ufficio Federale per la migrazione UFM - ha messo a disposizione le proprie competenze in materia di moderazione e mediazione. Sin dal principio era stato convenuto che il suo mandato si sarebbe concluso dopo sei mesi.

La dignità della persona e i diritti umani offrono una misura alla quale l'azione concreta deve attenersi con criterio. Alla FCES importava di assicurarsi del trattamento dignitoso e conforme allo Stato di diritto di persone soggette al rimpatrio forzato. Allo stesso modo alla FCES importava della protezione dell'integrità degli agenti di polizia coinvolti e della loro tutela da accuse ingiustificate.

La FCES non ha dubbi: l'espulsione deve essere sempre l'ultima delle misure a cui fare ricorso. E' quanto la FCES ha tenuto a sottolineare già nel 2009 nel suo parere alla consultazione in riferimento all'entrata in vigore della "direttiva rimpatri".

La priorità andrebbe data all'assegnazione di permessi di soggiorno umanitari, ai ritorni volontari e al sostegno al rimpatrio.

Dovesse il rimpatrio forzato essere l'unica soluzione, allora va tenuto conto di quanto segue: la dignità umana delle persone interessate va sempre tutelata.

Progetto pilota «Monitoraggio dei rimpatri»

Conferenza stampa, 22 marzo 2012, Berna

Simon Röthlisberger

Incaricato per la migrazione, Federazione delle Chiese evangeliche della Svizzera

Il progetto pilota sull'osservazione indipendente dei voli speciali è un successo. Ha portato trasparenza nei voli speciali e grazie alle raccomandazioni ha individuato alcune necessità di intervento. Ma ha anche svolto un importante contributo per il proseguimento futuro del monitoraggio.

Nel giugno 2011 l'Ufficio Federale per la Migrazione UFM ha affidato alla Federazione delle Chiese Evangeliche in Svizzera FCES un progetto pilota di una durata di sei mesi volto all'osservazione dei voli speciali per il rimpatrio forzato. Scopo del progetto era quello di monitorare i rinvii forzati per via aerea. Partendo dai diritti fondamentali, l'idea era quella di vigilare sulla conformità giuridica e sull'adeguatezza delle operazioni di Stato, raccogliendo esperienze per un monitoraggio da portare avanti nel tempo.

Da anni le tematiche legate al fenomeno delle migrazioni sono all'attenzione della FCES. In più ambiti la FCES si impegna a favore del rispetto dei diritti umani e della dignità umana. Un impegno importante nell'ambito particolarmente sensibile del monitoraggio.

La FCES ha svolto il progetto in collaborazione con l'Organizzazione Svizzera di Aiuto ai Rifugiati OSAR che si è prodigata soprattutto nel campo operativo. Alla base del progetto è la concezione dell'OSAR che prevede il coinvolgimento della società civile. Modello di questa idea è il lavoro delle chiese evangeliche tedesche che si impegnano con successo nel monitoraggio delle espulsioni e che portano avanti dei fori di discussione (gruppi di esperti) sul tema.

La scelta degli osservatori e delle osservatrici è stata effettuata congiuntamente dall'Ufficio Federale per la Migrazione UFM, dalla FCES e dall'OSAR. E' stato possibile designare cinque personalità con una consolidata competenza nel campo, e che oltretutto hanno l'apprezzamento di tutte le istituzioni coinvolte. Gli osservatori sono stati formati dall'UFM e dalla FCES e hanno accompagnato e documentato complessivamente 10 voli speciali. Inoltre, a mo' di campione, sono stati presi in esame anche alcuni trasporti verso gli aeroporti.

La FCES ha istituito e gestito il "gruppo di esperti": una piattaforma di discussione dei vari attori. Nel corso delle riunioni si analizzava lo svolgimento dei rinvii forzati tramite i rapporti degli osservatori. Nel gruppo di esperti erano rappresentati gli osservatori, l'UFM, la Conferenza dei Comandanti delle Polizie Cantionali della Svizzera CCPCS, l'Associazione dei Servizi Cantionali di Migrazione, nonché la FCES e l'OSAR.

Il gruppo di esperti ha elaborato delle raccomandazioni tese a migliorare la situazione sia delle persone da rimpatriare, sia di quelle incaricate dell'esecuzione. Alle autorità deputate all'esecuzione dei rimpatri è stato riconosciuto un modo di lavorare professionale. Delle necessità di intervento si sono evidenziate in riferimento alle domande di sistema: per

Progetto pilota «Monitoraggio dei rimpatri»

Conferenza stampa, 22 marzo 2012, Berna

esempio nell'informare le persone da respingere sullo svolgimento dei voli speciali o nel preparare informazioni di tipo sanitario. Le raccomandazioni sono rivolte al Comitato degli esperti sui rinvii e sull'esecuzione delle espulsioni, nel quale sono rappresentati sia la Confederazione che le autorità cantonali.

A conclusione del progetto pilota svoltosi tra la metà e la fine del 2011 c'è oggi il rapporto sulle attività contenente le condizioni giuridiche di riferimento e una sintesi delle osservazioni.

Inoltre propone delle riflessioni sul sistema di monitoraggio per il futuro. In allegato è possibile trovare le raccomandazioni del gruppo di esperti.

Il progetto pilota è un successo. Ha portato trasparenza nell'ambito dei voli speciali. I rapporti stilati dagli osservatori hanno permesso di formulare delle raccomandazioni concrete per la prassi. Gli osservatori si sono guadagnati la fiducia delle autorità deputate all'esecuzione dei rimpatri. Infine sono state approfondite le domande di sistema per un monitoraggio futuro che possa durare nel tempo.

Il progetto pilota ha messo chiaramente in evidenza la necessità di un'ampia piattaforma di scambio, al fine di discutere i rapporti degli osservatori da una prospettiva statale e non statale, e giungere poi a delle conclusioni. Il gruppo di esperti è pertanto un elemento chiave del monitoraggio.

Nel corso dei dibattiti la FCES ha sostenuto anche per il futuro l'idea del proseguimento del monitoraggio. La FCES si rallegra del fatto che d'ora in poi sarà la Commissione nazionale per la prevenzione della tortura CNPT ad occuparsi del monitoraggio e a proseguire il lavoro del gruppo allargato di esperti. La CNPT è una commissione indipendente con un mandato *super partes*. E' l'organizzazione ideale per il futuro monitoraggio.

La FCES ha risposto positivamente alla richiesta avanzata dalla CNPT di far parte anche in futuro del gruppo allargato di esperti (nuovo: *forum*). In questo modo sarà possibile integrare la competenza della FCES, acquisita in occasione del progetto pilota, nel monitoraggio da portare avanti.

Progetto pilota «Monitoraggio dei rimpatri»

Conferenza stampa, 22 marzo 2012, Berna

Martina Caroni

Professoressa di Diritto Pubblico e di Diritto Internazionale all'Università di Lucerna, membro della Commissione Federale della Migrazione CFM, osservatrice nell'ambito del progetto pilota

I rimpatri forzati mediante voli speciali dovrebbero essere solo l'*ultima ratio* a cui ricorrere quando le persone interessate non vogliono tornare volontariamente, o nel caso in cui un'espulsione non è andata in porto ad un livello di esecuzione inferiore. Secondo l'art. 28, comma 1 lett. d dell'Ordinanza sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (Ordinanza sulla coercizione, OCoe, RS 364.3), è ammesso l'uso di manette o di altri mezzi d'immobilizzazione, nonché della forza fisica.

Quando la polizia ricorre a misure coercitive c'è da interrogarsi sempre sulla conformità dei diritti umani. In particolare è da tenere presente la conciliabilità tra le misure coattive della polizia e il divieto di tortura, nonché di trattamenti e pene inumane e degradanti (art. 3 CEDU; art. 7 del Patto ONU sui diritti civili). Le misure coattive della polizia oltrepassano la soglia del rispetto del divieto di tortura, o del divieto di violenza inumana e degradante, nel momento in cui le misure coattive scelte, sia in base alle circostanze generali, sia nei confronti del comportamento della persona interessata, sembrano non essere assolutamente necessarie e strettamente proporzionate.

Nel quadro del progetto pilota è stato possibile osservare la proporzionalità delle misure coattive della polizia, sia nell'ambito dell'arresto delle persone da rimpatriare, così come durante il trasporto degli espulsi verso l'aeroporto, ma anche nell'ambito dei preparativi al volo e durante il volo stesso. E' stato constatato come le forze dell'ordine prendano molto sul serio la problematica della proporzionalità e la valutazione di ogni singolo caso, quando bisogna decidere sulla necessità e sulle modalità di misure coercitive. Siccome è necessario fare una prognosi sulle eventuali reazioni della persona da rimpatriare, nonché sul suo comportamento, nel decidere sulla necessità e sulle modalità delle misure coercitive a cui fare ricorso in caso di rimpatrio con volo speciale, è stata però riscontrata una certa tendenza a procedere schematicamente.

Circa la prassi futura in materia di ricorso a misure coattive da parte della polizia durante i rimpatri con voli speciali andrebbe fatto di tutto per evitare queste tendenze alla schematizzazione. Affinché le misure coattive della polizia siano conformi ai diritti umani, esse devono essere proporzionate ad ogni singolo caso; devono cioè essere adeguate e ragionevoli, tenuto conto del comportamento della persona da rimpatriare e della situazione generale in cui si svolge l'operazione.

Progetto pilota «Monitoraggio dei rimpatri»

Conferenza stampa, 22 marzo 2012, Berna

Laurent Krügel

Ex comandante della Polizia Cantonale di Neuchâtel,
osservatore nell'ambito del progetto pilota

Lavoro e azione delle forze di polizia

Il ruolo svolto dalle forze di polizia nel procedimento di rimpatrio dei richiedenti l'asilo respinti può suscitare dei fenomeni di rigetto o illustrare gli aspetti più forti della percezione che il pubblico può avere del mancato rispetto dei diritti umani.

La fase di sperimentazione del monitoraggio dei voli speciali ha permesso agli osservatori di trarre delle conclusioni tutto sommato positive per quanto riguarda la professionalità degli agenti di polizia e il loro atteggiamento rispettoso durante lo svolgimento delle missioni a loro affidate in questo specifico campo.

Gli agenti di polizia ingaggiati per scortare i voli speciali hanno praticamente tutti fatto una stessa formazione, impartita dalla Polizia cantonale zurighese nel quadro di un corso organizzato sotto l'egida dell'Istituto Svizzero di Polizia. Nonostante questo corso comune teso ad omologare i comportamenti e gli atteggiamenti, gli osservatori hanno constatato che le modalità di applicazione potevano variare sensibilmente da un cantone all'altro.

Queste specificità non hanno nulla di sorprendente se si considera che le competenze in materia di sicurezza sono dei cantoni e che i comandi di polizia pertanto determinano essi stessi le modalità della presa a carico e dell'accompagnamento delle persone rinviate. Frutto di questa autonomia sono in particolare azioni dalle caratteristiche diversificate riferite soprattutto all'applicazione delle misure coattive cui sono soggette le persone tra il loro luogo di soggiorno - sia esso la prigione o il centro di accoglienza - e gli aeroporti.

Alcuni comandi danno l'ordine di applicare delle misure coattive estreme a prescindere dal comportamento della persona, altri lasciano ai loro subordinati un margine di apprezzamento che permette loro di modulare le misure in funzione dell'atteggiamento, cooperativo o di opposizione, della persona rinvia. Le osservazioni fatte mostrano che questa ampiezza d'azione permetterebbe di migliorare sensibilmente le condizioni del rinvio

Le osservazioni mostrano altresì che i responsabili degli istituti di detenzione hanno anch'essi degli atteggiamenti diversi, che possono andare dalla volontà di informare loro stessi le persone circa il loro rinvio dopo averli magari svegliati senza rudezza, fino ad una semplice presenza durante le operazioni di polizia.

Progetto pilota «Monitoraggio dei rimpatri»

Conferenza stampa, 22 marzo 2012, Berna

L'etica professionale degli agenti di polizia, come constatato, dimostra che in ogni caso e dove possibile le misure prese sono state proporzionate e adeguate alla situazione. Non è stato mai osservato un gesto o una parola fuori posto avente carattere gratuito. Va aggiunto che nel corso di ogni briefing precedente un'azione le raccomandazioni fatte hanno sempre ricordato il necessario rispetto delle persone, l'uso di un linguaggio pacato e moderato e l'applicazione di misure corrispondenti all'atteggiamento delle stesse.

Possono essere ancora migliorati:

- Il coordinamento tra i comandi di polizia al fine di applicare delle procedure comuni;
- la ricerca costante di misure coattive che siano ai livelli più bassi possibili, sempre tenuto conto del comportamento delle persone;
- Delle misure di coordinamento più complete tese ad evitare una *escalation* delle misure coattive quando invece sono inutili.

Progetto pilota «Monitoraggio dei rimpatri»

Conferenza stampa, 22 marzo 2012, Berna



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Département fédéral de justice et police DFJP
Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP
Bundesamt für Migration BFM
Office fédéral des migrations ODM
Ufficio federale della migrazione UFM

Mario Gattiker

Direttore, Ufficio federale della migrazione

Monitoraggio dei rinvii forzati: conclusione del progetto pilota della FCES / Presenza in carico del monitoraggio da parte della CNPT

L'Ufficio Federale per la Migrazione (UFM) ringrazia la Federazione delle chiese evangeliche in Svizzera (FCES) per l'incarico preso in via sperimentale del monitoraggio delle esecuzioni dei rimpatri previsto dalla legislazione sugli stranieri, nonché per il lavoro svolto in questo progetto pilota. In particolare ringrazia le osservatrici e gli osservatori, i quali, da un lato, hanno svolto criticamente la loro funzione, e dall'altro hanno mostrato comprensione anche per il difficile lavoro delle autorità deputate all'esecuzione dei rimpatri. In questo modo hanno offerto un importante contributo alla buona riuscita di questo progetto pilota. L'UFM ringrazia inoltre la Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT) per la loro disponibilità a svolgere in futuro il monitoraggio dei voli speciali.

E' l'opinione anche dell'UFM che i rimpatri forzati eseguiti tramite voli speciali rappresentino una situazione oltremodo difficile e pesante per tutti i partecipanti. L'UFM pertanto, ha notato con soddisfazione che il lavoro delle autorità incaricate ad eseguire i rimpatri in situazioni così difficili, sia stato valutato come molto professionale. Le raccomandazioni, che sono state rivolte al Comitato paritetico di esperti sui rinvii e sulle esecuzioni delle espulsioni, sono soprattutto di natura sistemica, mentre alle autorità incaricate dell'esecuzione dei rinvii e coinvolte nelle azioni concrete di rimpatrio è stato riconosciuto a tutti gli effetti una grande professionalità.

L'UFM riconosce che alcune raccomandazioni hanno evidenziato delle lacune da colmare, anche se, sempre sulla base delle stesse raccomandazioni, è possibile dire che la conformità giuridica delle azioni dello Stato e il rispetto delle disposizioni in materia di diritti umani sono stati in ogni momento garantiti. Il Comitato degli esperti valuterà pertanto come meglio colmare queste lacune al fine di ottimizzare ulteriormente i rinvii tramite voli speciali.

Progetto pilota «Monitoraggio dei rimpatri»

Conferenza stampa, 22 marzo 2012, Berna

La collaborazione, in particolare del gruppo di esperti, ma anche in generale, è stata valutata dall'UFM come molto costruttiva e buona. Il gruppo di esperti come piattaforma - dove osservatrici e osservatori si scambiano le proprie constatazioni, le quali possono essere a loro volta condivise con organizzazioni e autorità responsabili per il monitoraggio - riveste un grande potenziale di sensibilizzazione e contribuisce senz'altro alla rilevanza delle raccomandazioni. Come accennato da S. Röthlisberger, l'idea del forum di discussione si è mostrata essere valida già in Germania. L'UFM pertanto si rallegra del fatto che per il proseguimento del monitoraggio sui rinvii la CNPT vorrà mantenere questo importante elemento, tenendo conto delle esperienze scaturite dal progetto pilota.

L'UFM è del parere che la CNPT sia l'organizzazione adatta a proseguire il monitoraggio. Nel quadro del loro mandato giuridico i rappresentanti della CNPT hanno accompagnato sin ora 7 voli speciali, e le loro osservazioni, constatazioni e raccomandazioni raccolte in un rapporto del novembre 2011 sono state inoltrate al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e alla Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP). Pertanto, la CNPT dispone del sufficiente *know-how* per svolgere questo incarico. Inoltre la sua indipendenza è garantita, dato che, come previsto dalla normativa vigente, la Commissione svolge i suoi incarichi in modo indipendente. E' questo un modo anche per eliminare i doppioni finora presenti tra il monitoraggio delle esecuzioni dei rimpatri previsti dalla legislazione sugli stranieri dove all'UFM è consentito incaricare terzi per il procedimento, e l'accompagnamento dei voli speciali da parte della CNPT.

Progetto pilota «Monitoraggio dei rimpatri»

Conferenza stampa, 22 marzo 2012, Berna



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)
Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT)
Cummissiun naziunala per la prevenziun cunter la tortura (CNPT)
National Commission for the Prevention of Torture (NCPT)

Jean-Pierre Restellini

Presidente, Commissione nazionale per la prevenzione della tortura CNPT

Signore e Signori,

in quanto Presidente della CNPT illustrerò brevemente le tappe fondamentali che hanno indotto la CNPT a riconsiderare il proprio ruolo e a confermare la volontà di contribuire all'istituzione di un sistema di monitoraggio efficace di cui presenterò i primi elementi.

Già nel 2010 la CNPT aveva discusso con l'Ufficio federale della migrazione UFM l'eventualità di garantire la sorveglianza dei rinvii coatti conformemente alla direttiva dell'UE. Essendo stata istituita da poco tempo, la CNPT non si riteneva allora in grado di assumere un mandato di tale portata. D'altronde, l'articolo 15g dell'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri OEAE prevedeva che l'UFM attribuisse il mandato a organizzazioni terze. È evidente che la CNPT, in quanto commissione del tutto indipendente dalle autorità, non avrebbe in alcun caso potuto accettare di apparire come fornitore di servizi dell'UFM.

Ciononostante, entro ottobre 2010 e dicembre 2011, la CNPT ha accompagnato, in qualità di commissione indipendente, sette rinvii coatti per via aerea. Le sue constatazioni sono confluite in un rapporto pubblicato in dicembre 2011, nel quale la CNPT ha elaborato raccomandazioni concrete all'attenzione del Dipartimento federale di giustizia e polizia e della Conferenza dei direttori cantonali dei dipartimenti di giustizia e polizia.

La CNPT ha seguito con vivo interesse la fase sperimentale intrattenendo stretti contatti con gli attori coinvolti, in particolare con la Federazione delle Chiese evangeliche della Svizzera. Alla fine del 2011, l'UFM ha ricontattato la CNPT chiedendole di riconsiderare la sua posizione iniziale.

Alla luce delle competenze molto ampie di cui dispone, in particolare per quanto riguarda le informazioni più importanti – comprese quelle mediche – sulle persone da rimpatriare, la CNPT ha quindi riesaminato la situazione, concludendo che il monitoraggio dei rinvii coatti è un compito che rientra nella sua sfera di competenza. Ha pertanto deciso di assumere questo nuovo compito sulla base degli articoli 2 e 8 della legge sulla CNPT, a condizione che le vengano messi a disposizione i mezzi finanziari necessari.

Progetto pilota «Monitoraggio dei rimpatri»

Conferenza stampa, 22 marzo 2012, Berna

Il modello previsto dalla CNPT si fonda sull'esperienza positiva dell'organo di specialisti che, come sottolineato in precedenza dal signor Röthlisberger, ha permesso di istituire un dialogo costruttivo tra le autorità e alcuni rappresentanti della società civile. La CNPT intende allargare questa piattaforma di discussione includendovi organizzazioni quali la Commissione federale della migrazione, la Croce Rossa Svizzera e la Federazione dei medici svizzeri, per non citarne che alcune delle organizzazioni a cui la CNPT ha rivolto una richiesta formale in tal senso.

La piattaforma svolgerà la funzione di organo consultivo, di 'sounding board'. Sarà diretta dal prof. Alberto Achermann, attuale vicepresidente della nostra commissione, e discuterà i problemi concreti che si pongono nell'ambito del monitoraggio.

Le decisioni strategiche inerenti al monitoraggio saranno di esclusiva competenza dell'assemblea plenaria della CNPT. Quest'ultima dovrà approvare anche i rapporti con le raccomandazioni, indirizzati almeno una volta l'anno alle autorità federali e cantonali.

Per quanto riguarda il ruolo chiave degli osservatori, la CNPT prevede di creare un pool di una decina di persone che saranno reclutate, istruite e quindi assunte in qualità di esperti.

Attualmente La CNPT elabora un piano concettuale per le varie tappe e attende una risposta dalle organizzazioni che intende coinvolgere nella piattaforma di discussione. Assumerà tuttavia sin d'ora l'esecuzione dei rinvii sulla base del proprio mandato e istituirà progressivamente un sistema che permetta di garantire il monitoraggio di tutti i voli.

Vi ringrazio dell'attenzione.