



Schutzgewährung

Empfehlungen

Octroi de protection

Recommandations

Concessione della protezione

Raccomandazioni



Inhaltsverzeichnis / Sommaire / Sommario

Schutzgewährung	3
Octroi de protection	11
Concessione della protezione	19

Traduction française

Marie-Claude Mayr

Traduzione italiana

Paolo Giannoni

Titelbild / page de couverture / pagina di copertina

Familien in Mali auf dem Weg zu einem Flüchtlingslager.

Familles au Mali en route pour un camp de réfugiés.

Famiglie nel Mali sulla strada per un campo di profughi.

Foto: UNHCR / B. Sokol / März 2013

Druck / Impression / Impressione

Cavelti AG, medien. digital und gedruckt, Gossau

Vertrieb / Distribution / Distribuzione

BBL, Bundespublikationen, 3003 Bern

www.bundespublikationen.admin.ch

Art.-Nr. 420.963

12.14 5000 860346104

© 2014

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM

Commission fédérale pour les questions de migrations CFM

Commissione federale della migrazione CFM

Quellenweg 6 / 3003 Bern-Wabern

Tel. 058 465 91 16 / www.ekm.admin.ch

Schutzgewährung

Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen

Migration findet statt, Migration hat es immer gegeben. Aber Anlass, Form, Richtung und Ausmass verändern sich. 2014 leben rund 232 Millionen Menschen als Migrantinnen und Migranten ausserhalb ihres Herkunftslandes. Das entspricht ungefähr drei Prozent der Weltbevölkerung. Der grösste Teil von ihnen hat sich freiwillig in die Migration begeben, meistens auf der Suche nach besseren wirtschaftlichen und sozialen Möglichkeiten. Man nimmt an, dass sich die Zahl der Migrantinnen und Migranten weltweit seit 1990 verdoppelt hat. Somit ist die Migration – im Besonderen die Arbeitsmigration – sowohl Motor wie Folge der Globalisierung in den letzten Jahrzehnten.

Aber nicht alle Migrantinnen und Migranten sind freiwillig unterwegs. Viele Männer, Frauen und Kinder werden gezwungen oder fühlen sich gezwungen, ihre Häuser, Städte oder Dörfer, gar ihr Land zu verlassen, um einer Verfolgung, einem bewaffneten Konflikt oder einer Naturkatastrophe zu entgehen. Ihre Zahl wird Mitte 2014 auf rund 53 Millionen geschätzt. Mehr als die Hälfte von ihnen lebt weiterhin im eigenen Land, viele in einem benachbarten Staat. Diese erzwungene Migration ist durch die Kriege und Konflikte in Afrika und im Nahen Osten in den letzten Jahren stärker ins Bewusstsein der europäischen Öffentlichkeit und der Politik gerückt. Die Schiffstragödien vor Lampedusa und Libyen machen Schlagzeilen, die Asylgesuchszahlen in Europa – auch in der Schweiz – steigen an.

Zweifellos gibt es weltweit immer mehr Schutzbedürftige. Viele von ihnen können persönliche Verfolgung geltend machen, erhalten als Flüchtlinge entsprechend der Genfer Flüchtlingskonvention in einem anderen Staat Asyl. Und alle die anderen, die vertrieben worden sind? Welchen Schutz brauchen sie? Mit welcher Unterstützung können sie international rechnen? Wer braucht den Schutz der Schweiz? Und wie geeignet sind die Schutzinstrumente, über welche die Schweiz heute verfügt?

Als sich die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM entschied, sich vertiefter mit Fragen des Schutzes von Vertriebenen und Geflohenen zu befassen, wurde schnell klar, dass dies nur auf Grundlage eines aktuellen Überblicks über die erzwungene Migration weltweit geschehen kann. Für diesen Überblick konnte sie einen der tiefsten Kenner dieses Themas gewinnen: Roger Zetter, emeritierter Professor, Experte für Flüchtlingsfragen und erzwungene Migration, ehemaliger Leiter des Refugee Studies Centre der Universität Oxford. Er verfasste den Bericht «Schutz für Vertriebene – Konzepte, Herausforderungen und neue Wege», der im Dezember 2014 im Rahmen der EKM-Reihe «Materialien zur Migrationspolitik» publiziert worden ist. Roger Zetter hat die Schutzbedürfnisse von verschiedenen Gruppen von vertriebenen Menschen und die aktuellen und künftigen Herausforderungen bei der Schutzgewährung untersucht. Er stellt fest, dass die zunehmende Komplexität, Unvorhersehbarkeit und Willkür von Gewalt, Konflikten und Verfolgung sowie die ebenso komplexen und verschiedenartigen Mobilitätsmuster der Menschen, die durch solche Ereignisse vertrieben wurden, die Wirksamkeit der gängigen Schutznormen und die Schutzpraxis in Frage stellen. Viele Leute, die heute unterwegs sind, fallen nicht unter die etablierten Schutzkategorien, -standards und -instrumente, denn in diesen Normen werden die Schutzaufgaben und -bedürfnisse zu eng definiert. Der Bericht von Roger Zetter bildet die wichtigste Grundlage für die Empfehlungen zur Schutzgewährung.

Betrachtet man die Schutzgewährung in der Schweiz genauer, zeigt sich, dass die Situation für anerkannte Flüchtlinge als gut zu bezeichnen ist. Viele Fragen stellen sich jedoch in Bezug auf die vorläufige Aufnahme. Über die Situation dieser Menschen, die in der Regel längere Zeit oder dauernd in der Schweiz bleiben, existieren mehrere jüngere Untersuchungen. Diese visie-

Empfehlungen

ren allerdings vor allem die Integration, insbesondere die Arbeitsmarktintegration an. Die EKM wollte aber auch mehr über den Aufenthaltsverlauf der vorläufig Aufgenommenen erfahren. Deshalb beauftragte sie das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien der Universität Neuenburg (SFM) mit der Auswertung der Registerdaten der insgesamt 133 000 vorläufig Aufgenommenen zwischen 1993 und 2013. Die Erkenntnisse aus den Resultaten dieser Untersuchung flossen in die Empfehlungen für die Ausgestaltung eines neuen Schutzstatus ein.

Schliesslich stützen sich die Empfehlungen auf die Grundsätze der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen. Demnach müssen die Schutzgewährung und die Zulassung zum Aufenthalt klar getrennt werden. Gesuche um Asyl und Schutz dürfen nicht von der aktuellen Einwanderungssituation beeinflusst werden. Bestimmendes Kriterium muss das Schutzbedürfnis sein.

Erzwungene Migration heute

Der Grundsatz, dass die politischen, sozialen und bürgerlichen Rechte der Menschen geschützt werden müssen, ist in den internationalen Menschenrechtsabkommen sowie im humanitären Völkerrecht verankert. Wenn Staaten bei gewalttätigen Konflikten, Menschenrechtsverletzungen, Verfolgung und anderen Bedrohungen des Lebens und der Existenz ihrer Bürgerinnen und Bürger nicht willens oder nicht in der Lage sind, diesen Schutz zu gewährleisten, werden Menschen oft vertrieben und werden zu Binnenflüchtlingen (intern Vertriebenen) oder zu Flüchtlingen. Die internationale Gemeinschaft ist besonders aufgerufen, solche Menschen zu schützen und ihre Gefährdung durch diese Risiken zu vermindern. Die Aufgaben im Bereich des Schutzes in humanitären Krisen werden umfangreicher und vielfältiger, was vor allem damit zu tun hat, dass sich Muster und Dynamik der Vertreibung von Menschen in der heutigen Welt stark unterscheiden von der Situation zur Zeit, als die Genfer Flüchtlingskonvention 1951 und das Protokoll 1967 (zeitliche und geografische Ausweitung) verabschiedet wurden.

Die Studie Zetter geht davon aus, dass es wesentliche Lücken im rechtlichen und normati-

ven Schutzrahmen gibt, und dass diese Normen angesichts der komplexen Ursachen und Auslöser der erzwungenen Migration je länger desto weniger geeignet sind, für einen wirksamen Schutz zu sorgen. So leben beispielsweise immer mehr Menschen auf der Flucht nicht in Lagern, sondern in Städten. Dort haben sie unter anderem bessere Aussichten auf ein Einkommen; ihre Registrierung und ihr Schutz jedoch sind komplizierter als im Lager. Die Zahl der intern Vertriebenen steigt stetig an. Dabei leben viele in einer kleinräumigen, «zirkulären Mobilität»: Sie haben sich einen mehr oder weniger sicheren Zufluchtsort in der Nähe des verlassenen Hauses gesucht, kehren aber sporadisch dorthin zurück. Zudem lässt sich ein «Vertreibungskontinuum» feststellen: Vertriebene suchen zuerst Schutz in der Nachbarschaft, ziehen aber weiter, über die Landesgrenzen hinaus. Die Wanderung erfolgt von Station zu Station, nicht mit einem festen Ziel vor Augen. Und immer mehr «gestrandete Migranten» brauchen in Krisensituationen Schutz. Sie leben, meist als Arbeitsmigranten, in einem anderen Staat und sind bei Ausbruch von Krieg und Gewaltkonflikten plötzlich gefangen.

Die Frage nach dem (Flüchtlings-)Status wird diesen Situationen nicht unbedingt gerecht. Wichtiger wäre die Frage: Was sind die Schutzbedürfnisse, wie kann man die Verletzlichkeit dieser Menschen und ihre Gefährdung reduzieren? Dabei gilt es zu beachten, dass die Wanderungen von Arbeitsmigranten, Vertriebenen und Geflohenen nicht parallel verlaufen. Sie sind immer öfter miteinander unterwegs, in sogenannten gemischten Migrationsströmen.

Neue Schutzinitiativen

Zahlreiche Schutzinitiativen von nationalen und internationalen Organisationen sowie von humanitären Akteuren sind als Antwort auf die aktuellen Herausforderungen eingeführt worden. Dazu gehören Selbstschutzmechanismen betroffener Gemeinschaften, der Global Protection Cluster (eine Koordination aller humanitären Akteure unter der Leitung des UNHCR), der Schutz in urbanen Räumen, die regionalen Entwicklungs- und Schutzprogramme und die entwicklungsorientierten Schutzansätze, der 10-Punkte-Aktions-

plan des UNHCR für gemischte Migrationsströme, das Konzept der Schutzverantwortung, Mobilitäts- und Migrationspartnerschaften, der Schutz in Transitländern. Dazu kommen Schutzstrategien im Zusammenhang mit Klimawandel und Naturkatastrophen.

Die EKM-Studie hat diese Initiativen und Instrumente untersucht und folgende Schlüsse gezogen:

1. Es gibt eine Ausweitung der Definitionen und Praktiken des Schutzes, doch ohne dass dafür ein kohärenter, systematischer Rahmen oder eine übergreifende Struktur für die Unterstützung und Koordination dieser Initiativen existieren würde.
2. Viele internationale Organisationen, Regierungen und humanitäre NGOs haben Schutzinitiativen ausgehend von ihren eigenen institutionsspezifischen Zielen und Programmstrategien entwickelt. Doch während das Thema Schutz heute systematisch einbezogen wird, sind nur wenige Organisationen effektiv verpflichtet, für Schutz zu sorgen. Angesichts der vielfältigen Kriege und Krisen war diese Ausweitung des Schutzes vielleicht nötig, damit die humanitären Organisationen die Schutzmaßnahmen besser auf bestimmte Situationen, Bedürfnisse und die Leistungsfähigkeit der Akteure abstimmen können. Doch diese Ausweitung hat zu einer fragmentierten Antwort auf die heutigen Schutzprobleme geführt.
3. Es gibt eine ausgeprägte und wachsende Zerteilung von Schutzkonzepten und Schutzpraxis in Regionen mit Massenverreibungen im globalen Süden im Vergleich zum globalen Norden, wo immer mehr restriktive Zulassungsregelungen für Flüchtlinge, Asylsuchende und andere Vertriebene festgeschrieben werden. Ein zerteiltes Schutzmodell ist entstanden, das den Schutzraum für Vertriebene beträchtlich einschränkt.
4. Viele Schutzinitiativen stützen sich immer weniger auf internationale rechtliche und normative Rahmendokumente und Grundsätze, sondern richten sich nach strategischen und operativen Erfordernissen. Es ist eine Tendenz weg von normenbasier-

ten Grundsätzen hin zum Schutz«management» festzustellen.

5. Der Schutz bewegt sich heute an der Schnittstelle von Menschenrechten, rechtlich-normativen Überlegungen und politischen Interessen. Der Schutzgedanke sollte über nationalen und politischen Interessen stehen, wird jedoch zunehmend politisiert.

Diese Politisierung des Schutzes bezeichnet der Autor der Studie als vielleicht beunruhigendste Erkenntnis der Analyse.

Neue Wege und Vorgehensweisen

Roger Zetter schlägt in der Studie neue Wege und Vorgehensweisen beim Schutz von Vertriebenen auf und zieht eine Reihe von Schlussfolgerungen.

Bezüglich Definitionen und Grundsätzen empfiehlt die Studie, dass das Phänomen der «erzwungenen Migration» oder «Vertreibung» besser anerkannt wird und dass man den Schutz nicht einfach auf einen Status abstellt, sondern die Bedürfnisse und die Rechte der Betroffenen in den Fokus rückt. Das zerteilte Schutzregime für den Norden und den Süden sei zugunsten eines dauerhaften Engagements für globale und unteilbare Schutznormen aufzugeben.

In struktureller Hinsicht betont die Studie, dass der Schutz der Menschen vor Vertreibung der beste Schutz ist und über langfristig angelegte Entwicklungsmassnahmen und die Respektierung der Menschenrechte erreicht werden kann. Sie verlangt nach einer kohärenten Politik, die die wechselseitige Verknüpfung von erzwungener und regulärer Migration anerkennt. Sie betont die Notwendigkeit von mehr Kanälen für die ordentliche, gesteuerte Migration. Und sie plädiert für viel umfangreichere und wirksamere Resettlement-Programme im Norden.

Hinsichtlich der Verbesserung von Schutzstrategien und -praxis befürwortet die Studie die vermehrte Unterstützung der Selbstschutzmechanismen, die Entwicklung eines besseren Schutzes bei lokaler und zirkulärer Migration, die Konsolidierung von Schutzstrategien für Vertriebene in urbanen Räumen, schrittweise und flexible Massnahmen zur lokalen Integration bei langandauernden Vertreibungssituationen sowie sofortiges

Empfehlungen

verstärktes Vorgehen gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel.

Hinsichtlich der Schutzproblematik in Europa ruft die Studie dazu auf, die Abschottungsregelungen, die extraterritoriale Abwicklung von Gesuchen und das System der Grenzkontrollen grundsätzlich zu überdenken sowie die Politisierung und die «Wende zum Management» des Schutzes rückgängig zu machen, um wieder einen brauchbaren Schutzraum und ein Rundumschutzsystem in Europa einzurichten. Sie anerkennt die Bedeutung des Globalen Ansatzes für Migration und Mobilität (GAMM) als koordinierten und umfassenden Rahmen für die Politik. Und sie betont die Notwendigkeit von gemeinsamen Botschaften und Kampagnen zur Bekämpfung von Vorurteilen gegenüber Migrantinnen und Migranten in den Medien, bei Regierungsstellen und in der Gesellschaft generell.

Schweizer Schutzangebot für Vertriebene: die vorläufige Aufnahme

Eingeführt wurde die vorläufige Aufnahme 1987 als Antwort auf eine wachsende Zahl von undurchführbaren Wegweisungen. Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz umfasst den subsidiären Schutz gemäss EU-Richtlinie, ist aber breiter gefasst und restriktiver ausgestaltet.

Juristisch gesehen gibt es drei Gründe für eine vorläufige Aufnahme: 1. Eine Wegweisung gilt als unzulässig, wenn sie gegen internationales Völkerrecht verstösst, weil beispielsweise im Herkunftsland Folter droht. 2. Eine Wegweisung ist unzumutbar, wenn im Herkunftsland Bürgerkrieg oder eine langdauernde Gewaltsituation herrscht oder wenn die betroffene Person an einer schweren Krankheit leidet, die dort nicht behandelt werden kann. Die Unzumutbarkeit ist der weitest häufigste Grund für die Erteilung einer vorläufigen Aufnahme. 3. Schliesslich gilt eine Wegweisung, die aus logistischen Gründen über lange Zeit hinweg nicht durchgeführt werden kann, als unmöglich. In der Praxis sind viele Fälle komplex und umfassen mehrere Gründe.

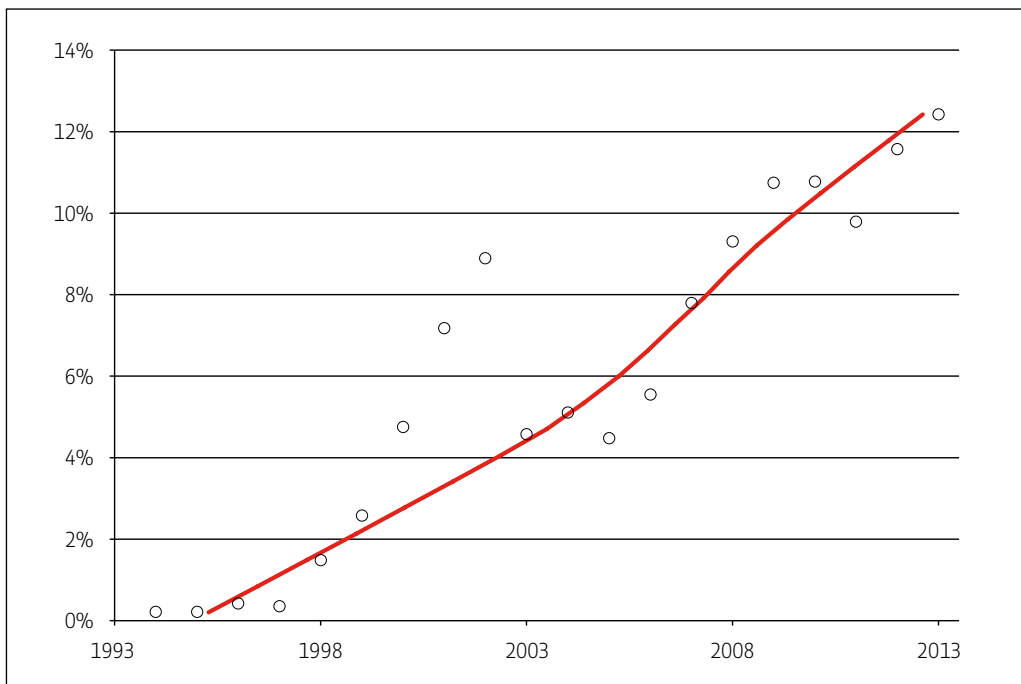
Die vorläufige Aufnahme wird jeweils für höchstens ein Jahr gewährt, kann aber unbeschränkt verlängert werden. Als zeitlich begrenzte «Ersatzmassnahme für eine Wegweisung» begrün-

det sie keine ordentliche Aufenthaltsbewilligung und ist mit verschiedenen rechtlichen Beschränkungen verbunden, die den Familiennachzug, die geografische Mobilität (kein Kantonswechsel, keine Auslandsreisen) und die Sozialhilfe (in den meisten Kantonen abgesenkte Standards wie für Asylsuchende) betreffen. Seit 2006 haben vorläufig Aufgenommene Zugang zum Arbeitsmarkt, aber vielerorts erschweren administrative Auflagen, Fristen und mangelnde Kenntnis dieses «Status» seitens der Arbeitgeber die berufliche Eingliederung.

Seit 2008 sind die Behörden verpflichtet, die mögliche Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung aufgrund eines Härtefalls nach fünfjährigem Aufenthalt der Betroffenen in der Schweiz und unter Berücksichtigung der Integration und Familiensituation vertieft zu prüfen. In den meisten Kantonen ist die finanzielle Autonomie die wichtigste Voraussetzung für die Umwandlung.

Seit Jahren fordern kritische Stimmen eine Korrektur im Sinne eines positiven Schutzstatus, während andere vor möglichen Anziehungseffekten warnen. Trotz dieser Debatte weiss man erstaunlich wenig über den Aufenthaltsverlauf vorläufig Aufgenommener. Durch eine Analyse von Registerdaten (ZEMIS) hat das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien im Auftrag der EKM versucht, diese Lücke zu schliessen, indem die administrativen Verläufe von insgesamt 133 000 vorläufig Aufgenommenen zwischen 1993 und 2013 untersucht wurden.

Wer sind die betroffenen Menschen? Gegenüber 43 Prozent Frauen (und Mädchen) sind Männer (und Knaben) übervertreten, allerdings weniger als bei den Asylsuchenden allgemein. Auffallend ist, dass die vorläufig Aufgenommenen sehr jung sind: Der Mittelwert liegt bei gerade mal 20 Jahren, was damit zusammen hängt, dass es sich bei der Hälfte der Betroffenen um Familien oder Familienverbände mit minderjährigen Kindern handelt. Die Altersverteilung der vorläufig Aufgenommenen hat sich im Verlauf der Zeit kaum verändert. Wesentlich gewandelt hat sich hingegen die nationale Herkunft. Während Personen aus Sri Lanka vor 2000 die grösste Gruppe darstellten, wurden diese zuerst von Schutzsuchenden aus dem Balkan und später von somalischen und eritreischen Schutzsuchenden abgelöst.



Grafik: Anteil vorläufig Aufgenommener mit Aufenthaltsdauer \geq 16 Jahre

Quelle: Bericht «Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz», SFM, Universität Neuchâtel

Die Datenanalyse macht deutlich, dass in den vergangenen 20 Jahren ein stetig steigender Anteil der vorläufig Aufgenommenen lange in diesem Status verbleibt. Der Anteil der Personen, die 16 Jahre und länger in diesem Status bleiben, nimmt seit 1994 relativ kontinuierlich zu. Er liegt aktuell bei 12 Prozent der vorläufig Aufgenommenen. Da die Wahrscheinlichkeit einer Beendigung von Jahr zu Jahr abnimmt, muss man feststellen, dass gewisse Personen den Zeitpunkt einer möglichen Umwandlung sozusagen verpassen. Sie haben statistisch gesehen immer weniger Chancen auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung. Erwähnt sei schliesslich, dass Jugendliche und Frauen häufiger als Männer und ältere Menschen die vorläufige Aufnahme gelegentlich durch eine Einbürgerung beenden. Dies wird allerdings nach Inkrafttreten des neuen Bürgerrechtsgesetzes nicht mehr möglich sein.

Publikationen

- «Schutz für Vertriebene – Konzepte, Herausforderungen und neue Wege», Studie von Roger Zetter, publiziert in der EKM-Reihe «Materialien zur Migrationspolitik», Dezember 2014.
- «Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz», Bericht für die EKM, Denise Efionayi-Mäder und Didier Ruedin, SFM Universität Neuchâtel, Dezember 2014.
- Online unter: www.ekm.admin.ch, Publikationen

Empfehlungen

Seit dem Zweiten Weltkrieg waren laut UNHCR nie mehr so viele Menschen auf der Flucht wie 2014. Gegenüber dem letzten Jahrhundert haben sich dabei die Fluchtsituationen und somit auch die Schutzbedürfnisse vermehrt und differenziert. Länder, die Verfolgten und Vertriebenen Schutz anbieten wollen, benötigen aufgrund der veränderten Situation ein neues Schutzkonzept bzw. müssen das bestehende anpassen. Die EKM ist

überzeugt, dass auch die Schweiz – im Verbund mit anderen Ländern – ihr Schutzkonzept anpassen muss.

Die Kommission hat sich bei der Ausarbeitung der Empfehlungen vom Grundsatz leiten lassen, wonach der Schutz von Vertriebenen sowie Verfolgten und die Zulassung zum Aufenthalt klar zu trennen sind. Die Schutzgewährung muss also unabhängig von der Einwanderungspolitik erfolgen.

1

Schutzgewährung und Hilfe vor Ort und in Transitländern

Die Mehrheit der Vertriebenen und Geflohenen lebt weiterhin im eigenen Land oder in angrenzenden Staaten der betreffenden Region. Diese Staaten sind, selbst wenn sie durch internationale sowie nichtstaatliche Organisationen unterstützt werden, meist nicht in der Lage, allen Geflohenen und Vertriebenen aus eigener Kraft die nötige Hilfe zu leisten. Die Vertriebenen selber sowie jene Staaten und Organisationen, die in diesen schwierigen Situationen Schutz gewähren können und wollen, sind auf weltweite Unterstützung angewiesen.

- Die Schweiz soll die UNO- und andere internationale Organisationen sowie NGOs bei ihren Aktivitäten zur Schutzgewährung finanziell und ideell in vermehrtem Masse unterstützen.
- Schweizer Programme zum Schutz in den Herkunfts- und Transitländern (Protection in the Region) sollen verstärkt weitergeführt werden.

2

Sicherer Zugang zu Verfahren und Schutz

Internationale Organisationen schätzen, dass gegenwärtig mehr als 50 Millionen Menschen in erzwungener Migration leben, ihren bisherigen Aufenthaltsort also unfreiwillig verlassen haben. 95 Prozent von ihnen leben im globalen Süden, als Binnenflüchtlinge im eigenen Land oder in einem anderen Land der Region. Lediglich 5 Prozent suchen Schutz im globalen Norden. Dabei ist der Weg zu Verfahren und Schutz im globalen Norden äusserst gefährlich. Jährlich sterben Tausende Vertriebene und Geflohene bei Wüstendurchquerungen, als versteckte Passagiere in Frachtschiffen oder Lastwagen sowie bei Überfahrten auf seeuntüchtigen Booten etc. Hinzu kommt, dass besonders verletzbare Personen meist gar keine Möglichkeit haben, im globalen Norden um Schutz nachzusuchen. Es braucht daher neue Konzepte, Wege und Mittel, um Schutzsuchenden und Schutzbedürftigen einen sicheren Zugang zu Verfahren und allenfalls Schutzgewährung zu ermöglichen.

- Die Schweiz soll sich mit europäischen Partnern für einen besseren Schutz Schutzsuchender unterwegs einsetzen.

- Die Schweiz soll sich für eine gerechtere Verteilung der Verantwortlichkeiten im Asylbereich engagieren und dabei auch bereits bestehende Asylkooperationen nutzen.
- Die Schweiz nimmt spätestens ab 2016, nach Beendigung des laufenden Pilotprojekts zur Aufnahme von Flüchtlingsgruppen, wieder regelmässig grössere Flüchtlingsgruppen im Rahmen des Resettlement-Programms des UNHCR auf (Kontingentsflüchtlinge).
- Falls andere europäische Staaten neue extraterritoriale Zugänge zum Verfahren einführen, prüft die Schweiz eine entsprechende Beteiligung.
- Die Bestimmungen zum humanitären Visum werden überarbeitet, so dass dieses Instrument für den Schutz akut gefährdeter Personen besser eingesetzt werden kann.
- Die Schweiz garantiert ein faires Asylverfahren. Dazu gehören zwingend die unabhängige sowie unentgeltliche Rechtsberatung und Rechtsschutz.

Einführung eines neuen komplementären Schutzstatus

Wer als Flüchtling im Sinne der Flüchtlingskonvention und des Asylgesetzes anerkannt wird, geniesst in der Schweiz einen guten Schutz und kann u.a. auch auf Unterstützung bei der Integration zählen. Unbefriedigend ist jedoch die Situation für jene Personen, die aus anderen Gründen schutzbedürftig sind. Als Schutzbedürftige werden sie zwar nicht weggewiesen, doch sie werden im Sinne einer Ersatzmassnahme vorläufig aufgenommen. Die vorläufige Aufnahme stellt dabei keinen eigentlichen Status dar, sondern hält lediglich fest, dass die vorläufig Aufgenommenen vorläufig nicht ausgeschafft werden können. Ihre Rechte wurden 2008 zwar verbessert, aber es bestehen weiterhin grosse kantonale Unterschiede, zum Beispiel bei den Arbeitsbewilligungen oder in der Härtefallpraxis.

Die vorläufige Aufnahme soll durch einen neuen komplementären Schutzstatus ersetzt werden. Diesen Status erhalten Personen, die zwar die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllen, aber bei einer Rückkehr in ihr Herkunftsland akut gefährdet wären (Folter, Krieg, willkürliche Gewalt im Rahmen eines bewaffneten

Konflikts etc.) oder deren Rückkehr aus gesundheitlichen oder humanitären Gründen unzumutbar ist.

Die EKM schlägt für den neuen Schutzstatus folgenden Rahmen vor:

- Der komplementäre Schutzstatus wird im Rahmen des Asylverfahrens zuerkannt, wenn jemand die Anforderungen zur Asylgewährung nicht erfüllt, aber bei der Rückkehr ernsthaften Schaden erleiden würde.
- Ein Gesuch um Zuerkennung des komplementären Schutzstatus kann auch direkt gestellt werden.
- Der komplementäre Schutzstatus kann aufgehoben werden, wenn die Gefährdung nicht mehr fortbesteht.
- Nach spätestens 6 Jahren erhält eine Person mit Schutzstatus eine reguläre Aufenthaltbewilligung.
- Personen mit Schutzstatus erhalten grundsätzlich die gleichen Rechte wie anerkannte Flüchtlinge. Kantonale Unterschiede (z. B. Arbeitsbewilligungen) sind nicht zulässig.

3

Empfehlungen

4

Übergangsregelung für Personen mit vorläufiger Aufnahme

Gegenwärtig sind ungefähr 24 000 Personen in der Schweiz vorläufig aufgenommen. Mit der Einführung eines neuen Status muss auch ihre Situation neu geregelt werden. Im Sinne einer Übergangsregelung an den neuen Schutzstatus sollen folgende Grundsätze zur Anwendung kommen:

- Personen mit einer vorläufigen Aufnahme, die weniger als 6 Jahre in der Schweiz leben, erhalten den neuen Schutzstatus.
- Personen mit einer vorläufigen Aufnahme, die zwischen 6 und 10 Jahre in der Schweiz leben, erhalten eine Aufenthaltsbewilligung.
- Personen mit einer vorläufigen Aufnahme, die länger als 10 Jahre in der Schweiz leben, erhalten die Niederlassungsbewilligung, wenn sie integriert sind.

Octroi de protection

Recommandations de la Commission fédérale pour les questions de migration

La migration est une réalité, elle a toujours existé. Cependant, les raisons, la forme, l'étendue et les directions du phénomène migratoire évoluent. En 2014, quelque 232 millions de personnes vivent comme migrants hors de leur pays d'origine. Cela correspond environ à trois pour cent de la population mondiale. La plupart de ces personnes ont quitté leur pays de leur plein gré, généralement à la recherche de meilleures conditions économiques et sociales. On estime que depuis 1990, le nombre de migrants a doublé à l'échelle mondiale. La migration, notamment la migration de travail, constitue donc le moteur mais aussi la conséquence de la mondialisation intervenue au cours des dernières décennies.

Néanmoins, tous les migrants ne sont pas sur les routes de leur propre gré. De nombreux hommes, femmes et enfants sont contraints, ou se sentent contraints, de quitter leurs maisons, leurs villes ou villages, voire leur pays, pour échapper à des persécutions, à un conflit armé ou à une catastrophe naturelle. A mi-2014, leur nombre est estimé à quelque 53 millions de personnes. Plus de la moitié d'entre elles continue à vivre dans leur pays, d'autres dans des pays voisins. Au cours des dernières années, le public européen et les politiciens ont pris de plus en plus conscience de cette migration forcée liée aux guerres et conflits sévissant en Afrique et au Proche-Orient. Les tragédies des naufrages au large de Lampedusa et de la Libye font les gros titres des journaux; le nombre de demandes d'asile en Europe augmente – en Suisse aussi.

De plus en plus de personnes ont besoin de protection de par le monde, cela ne fait aucun doute. Nombreuses sont celles qui peuvent invoquer une persécution personnelle. Conformément à la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, elles peuvent obtenir l'asile dans un autre Etat. Et tous les autres déplacés? De quelle protection ont-ils besoin? A quel soutien peuvent-ils s'attendre à l'échelon international?

Qui a besoin de la protection de la Suisse? Dans quelle mesure les outils de protection dont la Suisse dispose actuellement sont-ils appropriés?

Lorsque la Commission fédérale pour les questions de migration CFM a décidé de se pencher plus avant sur les questions de la protection des personnes déplacées et en fuite, il s'est rapidement avéré que cela ne pouvait se faire que sur la base d'un aperçu actuel de la migration forcée dans le monde. Pour avoir une telle vue d'ensemble, la CFM s'est adressée à l'un des meilleurs spécialistes de ce sujet, Roger Zetter, professeur émérite, expert des questions de réfugiés et de la migration forcée, ancien directeur du Centre d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford. Il est l'auteur du rapport intitulé «Protection des migrants forcés – Etat des lieux des concepts, défis et nouvelles pistes», publié en décembre 2014 dans le cadre de la série CFM «Documentation sur la politique de migration». Le professeur Roger Zetter a étudié les besoins de protection des différents groupes de déplacés, ainsi que les défis actuels et futurs de la protection à leur accorder. Il constate que l'efficacité des normes de protection classiques et la pratique de protection sont remises en question du fait de la complexité croissante, de l'imprévisibilité et de l'arbitraire de la violence, des conflits et de la persécution, mais aussi en raison des modèles tout aussi complexes et divers de mobilité des personnes qui ont été éloignées à cause de tels événements. Les catégories, les standards et les outils de protection établis ne peuvent s'appliquer pour de nombreuses personnes qui sont aujourd'hui en transit, car les missions et les besoins de protection font l'objet de normes trop restrictives. Le rapport de Roger Zetter constitue la base la plus importante au regard des recommandations pour l'octroi de protection.

Si l'on considère de plus près la protection accordée en Suisse, il s'avère que la situation des réfugiés reconnus peut être considérée comme étant bonne. Mais de nombreuses questions se

Recommandations

posent encore en matière d'admission provisoire. L'on dispose de plusieurs études récentes sur la situation de ces personnes qui séjournent généralement en Suisse pour une longue période ou de manière permanente. Toutefois, ces études portent surtout sur l'intégration, et en particulier sur l'intégration au marché du travail. La CFM souhaitait en savoir davantage sur le déroulement du séjour des personnes admises provisoirement. C'est pourquoi elle a chargé le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM) de l'Université de Neuchâtel d'exploiter les données figurant dans les registres pour les 133 000 admis provisoires entre 1993 et 2013. Les résultats de cette étude ont été intégrés dans les recommandations pour l'élaboration d'un nouveau statut de protection.

Enfin, les recommandations se basent sur les principes de la Commission fédérale pour les questions de migration. Il en ressort qu'il convient de distinguer clairement l'octroi de protection et l'admission au séjour. Les demandes d'asile et la protection ne doivent pas être influencées par la situation actuelle de l'immigration. Le critère déterminant doit être le besoin de protection.

La migration forcée aujourd'hui

Le principe selon lequel les droits politiques, sociaux et civiques doivent être protégés est ancré dans les accords internationaux sur les droits humains, ainsi que dans le droit international humanitaire. Lorsque, dans le cas de conflits violents, de violation des droits humains, de persécution et d'autres menaces pesant sur la vie et l'existence de leurs citoyens, les Etats ne veulent pas ou ne peuvent pas les protéger, les populations sont souvent poussées à fuir et deviennent des déplacés dans leur propre pays ou des réfugiés. La communauté internationale est appelée à protéger ces personnes et à atténuer les menaces qui pèsent sur elles du fait de ces risques. Les missions relevant du domaine de la protection lors des crises humanitaires sont de plus en plus vastes et diversifiées. Cela s'explique notamment par le fait que, dans le monde actuel, le modèle et la dynamique du déplacement de personnes sont très différents de ce qu'ils étaient lors de l'adoption de la Convention de Genève en 1951 et du

Protocole de 1967 (élargissement temporel et géographique).

L'étude Zetter considère que le cadre de protection juridique et normatif comporte d'importantes lacunes et que, à terme, ces normes seront de moins en moins aptes à procurer une protection efficace au vu des causes complexes qui sont à l'origine de la migration forcée. Ainsi, de plus en plus de personnes déplacées ne vivent pas dans des camps de réfugiés, mais dans des villes. Elles y ont de meilleures possibilités de gagner leur vie, mais leur enregistrement et leur protection sont plus difficiles que si elles étaient dans un camp de réfugiés. Le nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ne cesse de s'accroître. Nombreux sont ceux qui vivent en « mobilité circulaire » confinée à une espace restreint. Cela signifie qu'ils ont cherché un refuge plus ou moins sûr près du domicile qu'ils ont délaissé, mais qu'ils y retournent de temps à autre. L'on constate en outre un « continuum » de migration forcée: les déplacés cherchent d'abord une protection dans le voisinage, puis ils vont plus loin, au-delà des frontières du pays. L'exode va d'étape en étape, sans but précis. De plus en plus de « migrants piégés dans une situation de crise » ont besoin de protection. Ils vivent généralement comme migrants du travail dans un autre Etat et, en cas de déclaration de guerre et de conflits violents, ils se retrouvent subitement impliqués.

Dans de telles situations, la question du statut (de réfugié) n'est pas forcément pertinente. Il serait plus important de poser la question ainsi: quels sont les besoins de protection de ces personnes, comment réduire leur vulnérabilité et leur mise en danger? Dans ce contexte, il convient de noter que les cheminements des migrants du travail, des déplacés et des personnes en fuite n'évoluent pas parallèlement. Ils sont de plus en plus souvent sur la route ensemble, dans ce que l'on appelle des flux migratoires mixtes.

Nouvelles initiatives de protection

De nombreuses initiatives de protection émanant d'organisations nationales et internationales, mais aussi d'acteurs de l'action humanitaire, ont été lancées pour réagir aux défis actuels. Parmi elles, il

faut citer les mécanismes d'autoprotection des communautés concernées, le Global Protection Cluster (coordination de tous les acteurs humanitaires sous la direction du HCR), la protection en zones urbaines, les programmes régionaux de développement et de protection et les approches de protection axées sur le développement; le plan d'action en 10 points du HCR pour les flux migratoires mixtes, le concept de responsabilité de la protection, les partenariats de mobilité et de migration, la protection dans les pays de transit. A cela il faut ajouter les stratégies de protection dans le cadre du changement climatique et des catastrophes naturelles.

L'étude de la CFM a analysé ces initiatives et outils et en a tiré les conclusions suivantes :

1. La définition de la protection et sa pratique ont été étendues sans qu'il y ait de cadre cohérent et systématique pour cela, ni de structure transversale pour soutenir ou coordonner ces initiatives.
2. De nombreux gouvernements, organisations internationales et ONG humanitaires ont mis sur pied des initiatives de protection à partir des objectifs propres à leurs institutions et des stratégies de leurs programmes. Mais alors qu'aujourd'hui, le thème de la protection est systématiquement intégré, peu d'organisations sont effectivement tenues de fournir une protection. Au vu des nombreuses guerres et crises, cette extension de la protection était peut-être nécessaire, afin que les organisations humanitaires puissent mieux adapter les mesures de protection à certains besoins et situations, ainsi qu'au travail des différents acteurs. Néanmoins, cette extension a conduit à une réponse fragmentée face aux problèmes actuels de protection.
3. L'on assiste à un modèle à deux volets des concepts et de la pratique de protection : d'une part, des déplacements de masse dans les pays du Sud, d'autre part, les pays du Nord où sont fixés des règlements d'admission de plus en plus restrictifs pour les réfugiés, les demandeurs d'asile et autres déplacés. Il s'est créé un modèle de protection scindé en deux, qui réduit considérablement l'espace de protection pour les réfugiés.
4. Nombre d'initiatives de protection se basent de moins en moins sur des documents cadre et des principes juridiques et normatifs internationaux, mais sont axées sur des exigences stratégiques et opérationnelles. L'on tend à s'écarter des principes fondés sur des normes pour se tourner vers une « gestion » de la protection.
5. Aujourd'hui, la protection s'articule autour de l'interface des droits humains, des réflexions juridico-normatives et des intérêts politiques. La notion de protection qui devrait se situer au-delà des intérêts nationaux et politiques se voit de plus en plus politisée.

L'auteur de l'étude qualifie la politisation de la protection comme étant peut-être le résultat le plus inquiétant de l'analyse.

Nouvelles pistes et approches

Dans son étude, Roger Zetter propose de nouvelles pistes et approches en termes de protection des déplacés et tire toute une série de conclusions.

En matière de définitions et principes, l'étude recommande que le phénomène de la « migration forcée » soit mieux reconnu et de ne pas fonder la protection simplement sur un statut, mais de placer le focus sur les exigences et sur les droits des personnes intéressées. Le double régime de protection, l'un pour le Nord et l'autre pour le Sud, doit être abandonné au profit d'un engagement durable en faveur de normes de protection globales et indivisibles.

D'un point de vue structurel, l'étude souligne que protéger les personnes de la migration forcée constitue la meilleure protection et qu'il sera possible d'y parvenir par des mesures de développement pérennes et le respect des droits de l'homme. Elle requiert une politique cohérente reconnaissant l'interconnexion entre la migration forcée et la migration régulière. L'étude met l'accent sur la nécessité de l'existence de plusieurs canaux pour une migration régulière et contrôlée. Elle plaide aussi en faveur de programmes de réinstallation (resettlement) beaucoup plus étendus et plus efficaces dans le Nord.

En vue d'améliorer les stratégies et la pratique de protection, l'étude préconise de renforcer le soutien aux mécanismes d'autoprotection, de

Recommandations

développer une meilleure protection pour les cas de migration locale et circulaire, de consolider les stratégies de protection des réfugiés en zones urbaines, de prendre des mesures progressives et flexibles en vue d'une intégration locale pour les migrants forcés de longue durée, tout en intensifiant immédiatement la lutte contre la traite des êtres humains et les activités des passeurs.

Concernant la problématique de la protection en Europe, l'étude appelle à repenser fondamentalement les politiques de non entrée, la procédure de demande extraterritoriale et le système des contrôles à la frontière. Elle demande aussi à faire machine arrière sur le sujet de la politisation et du « cap axé sur la gestion » en matière de protection, afin de rétablir en Europe un espace de protection valable, ainsi qu'un système de protection globale. Elle reconnaît l'importance de l'Approche globale sur la question de la migration et de la mobilité (AGMM) pour coordonner la politique. Elle souligne également la nécessité d'envoyer des messages communs et d'entreprendre des campagnes pour lutter contre les préjugés à l'encontre des migrants dans les médias, auprès des instances gouvernementales et de la société en général.

Offre de protection suisse pour les déplacés: l'admission provisoire

L'admission provisoire a été introduite en 1987 en réponse au nombre croissant d'expulsions impossibles à mettre en œuvre. L'admission provisoire en Suisse comprend la protection subsidiaire conforme à la directive de l'UE, mais elle est formulée plus largement et réglementée plus étroitement.

D'un point de vue juridique, trois raisons justifient une admission provisoire: 1. Un renvoi illicite lorsqu'il viole le droit international, par exemple s'il y a un risque de torture dans le pays d'origine. 2. Un renvoi inexigible si le pays d'origine est en proie à la guerre civile ou à une situation de violence de longue durée ou lorsque la personne concernée est atteinte d'une maladie grave, qui ne peut pas être traitée dans son pays. L'inexigibilité d'un renvoi est la principale raison qui motive une admission provisoire. 3. Un renvoi qui ne peut s'effectuer pendant une

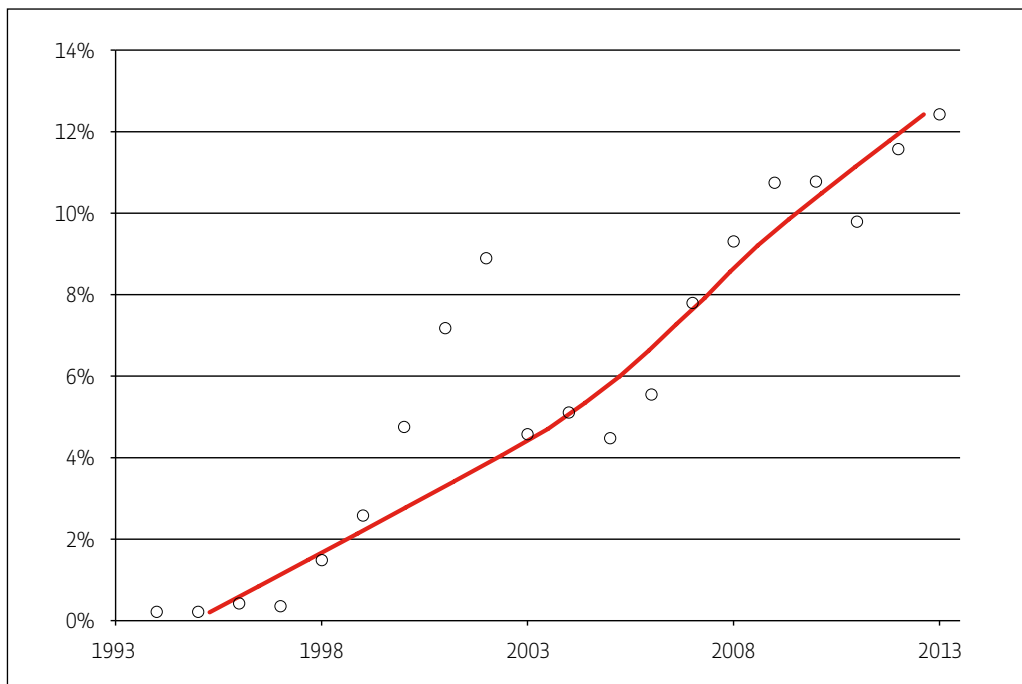
longue période pour des motifs logistiques est considéré comme impossible. Dans la pratique, de nombreux cas sont complexes et englobent plusieurs motifs.

L'admission provisoire est accordée pour un an au maximum, mais elle peut être prorogée de manière illimitée. En tant que mesure déterminée dans le temps, la « mesure de remplacement pour un renvoi » ne constitue pas une autorisation de séjour ordinaire; elle est liée à diverses restrictions juridiques concernant le regroupement familial, la mobilité géographique (pas de changement de canton, pas de voyages à l'étranger) et l'aide sociale (dans la plupart des cantons, des standards réduits comme pour les requérants d'asile). Depuis 2006, les personnes admises provisoirement ont accès au marché du travail; mais il est fréquent que les dispositions administratives, les délais et la méconnaissance de ce « statut » par les employeurs entravent l'intégration professionnelle.

Depuis 2008, les autorités ont l'obligation d'examiner attentivement la possibilité d'un octroi d'autorisation de séjour en raison d'un cas de rigueur lorsque les personnes concernées ont séjourné pendant 5 ans en Suisse, tout en tenant compte de l'intégration et de la situation familiale. Dans la plupart des cantons, l'autonomie financière est la principale condition permettant un changement de statut.

Des voix critiques s'élèvent depuis des années pour exiger une modification du système en faveur d'un statut de protection positif, tandis que d'autres voix mettent en garde contre un possible appel d'air. Malgré ce débat, l'on sait peu de choses sur l'évolution du séjour de personnes admises provisoirement. A la demande de la CFM, le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population a tenté de combler cette lacune par une analyse des données d'enregistrement (SYMIC), dans laquelle il a étudié les parcours administratifs de 133 000 personnes admises provisoirement entre 1993 et 2013.

Qui sont les personnes concernées? Si les femmes (et les filles) représentent 43 pourcent, les hommes (et les garçons) sont surreprésentés – mais moins que chez les demandeurs d'asile. Il est frappant de constater que les personnes admises à titre provisoire sont très jeunes. En effet, la moyenne est de 20 ans, ce qui s'explique par le fait que pour la moitié des personnes concernées,



Graphique: Pourcentage des admis provisoires avec une durée de séjour ≥ 16 ans

Source: « Admis provisoires en Suisse: trajectoires à travers les statuts », SFM, Université de Neuchâtel, décembre 2014.

il s'agit de familles ou de communautés familiales avec des enfants mineurs. La répartition des âges des admis provisoires n'a pratiquement pas changé au fil du temps. En revanche, l'origine nationale a nettement changé. Tandis qu'avant 2000, le principal groupe était constitué de personnes venues du Sri Lanka, il a d'abord été suivi par des citoyens des Balkans en quête d'asile, puis plus tard par des ressortissants somaliens et érythréens.

L'analyse des données montre que lors des 20 dernières années, une part croissante des admis provisoires a conservé ce statut pendant longtemps. Le taux de personnes qui conservent ce statut pendant 16 ans et plus s'accroît de manière relativement continue depuis 1994. Actuellement, il est de 12 pourcent chez les personnes admises provisoirement. Etant donné que la probabilité de voir cette situation arriver à un terme diminue d'année en année, l'on constate que certaines personnes manquent pour ainsi dire le moment d'un possible changement. Elles ont – selon les statistiques – de moins en moins de chances de recevoir une autorisation de séjour. Enfin, il faut noter que les jeunes et les femmes mettent plus fréquemment fin à une admission provisoire en demandant la naturalisation que les hommes et les personnes âgées. Néanmoins, une fois que la nouvelle loi sur la nationalité sera entrée en vigueur, cela ne sera plus possible.

Publications

- « Protection des migrants forcés – Etat des lieux des concepts, défis et nouvelles pistes », étude de Roger Zetter, publiée dans la série CFM « Documentation sur la politique de migration », décembre 2014.
- « Admis provisoires en Suisse: trajectoires à travers les statuts », version succincte du rapport pour la Commission fédérale pour les questions de migration « Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz », Denise Efionayi-Mäder et Didier Ruedin, SFM, Université de Neuchâtel, décembre 2014.
- En ligne sous: www.ekm.admin.ch, publications

Recommandations

Selon le HCR, depuis la Deuxième Guerre mondiale, il n'y a jamais eu autant de personnes en fuite qu'en 2014. Les situations de fuite et les besoins de protection se sont accrus et différenciés par rapport au siècle dernier. Au vu des changements intervenus, les pays disposés à accueillir des personnes persécutées et déplacées doivent se donner un nouveau concept de protection ou modifier leur concept actuel. La CFM est convaincue que la Suisse

– conjointement avec d'autres pays – doit adapter son concept de protection.

Lors de l'élaboration des recommandations, la Commission s'est laissé guider par le principe selon lequel la protection des personnes déplacées et persécutées doit nettement se distinguer de l'admission au séjour. L'octroi de protection devra donc se faire indépendamment de la politique d'immigration.

1

Octroi de protection, aide sur place et dans les pays de transit

La plupart des déplacés et personnes en fuite continuent à vivre dans leur propre pays ou dans les Etats limitrophes de la région concernée. Même lorsque ces Etats reçoivent le soutien d'organisations internationales et non étatiques, ils ne sont généralement pas à même d'apporter l'aide nécessaire à tous les déplacés et personnes en fuite. Les personnes déplacées elles-mêmes, ainsi que les Etats et organisations qui peuvent et veulent leur

accorder un soutien dans ces situations difficiles, dépendent de l'aide internationale.

- La Suisse doit accroître son soutien à l'ONU, aux autres organisations internationales et aux ONG pour leurs activités d'octroi de protection, que ce soit sur le plan financier ou idéologique.
- Les programmes suisses de protection dans les pays d'origine et de transit (Protection in the Region) doivent se poursuivre tout en étant renforcés.

2

Accès sûr à la procédure et à la protection

Les organisations internationales estiment que plus de 50 millions de personnes vivent actuellement dans une situation de migration forcée et qu'elles ont donc quitté leur lieu habituel de résidence de manière involontaire. Parmi elles, 95 pourcent vivent dans des pays du Sud comme déplacés au sein de leur propre pays ou dans un autre pays de la région. Seules 5 pourcent cherchent refuge dans les pays du Nord. La voie qui mène à la procédure et à la protection dans les pays du Nord est extrêmement dangereuse. Tous les ans, des milliers de déplacés et personnes en fuite meurent dans des traversées du désert, comme passagers clandestins dans des cargos ou des camions ou lors de traversées maritimes dans des embarcations de fortune, etc. Il faut ajouter à cela que les personnes particulièrement vulnérables n'ont généralement aucune possibilité d'aller chercher une protection dans les pays du Nord. Par conséquent, de nouveaux concepts, moyens et pistes doivent être mis sur pied afin de permettre aux personnes en quête de protection et aux personnes à protéger d'avoir un accès sûr à la procédure et, au besoin, à l'octroi de protection.

- La Suisse doit s'engager avec des partenaires européens pour une meilleure protection des personnes en transit en quête de protection.
- La Suisse doit s'engager pour une répartition plus équitable des responsabilités dans le domaine de l'asile et, ce faisant, exploiter les coopérations déjà en place en matière d'asile.
- Après la clôture du projet pilote en cours concernant l'accueil de groupes de réfugiés, la Suisse accueillera à nouveau régulièrement des groupes de réfugiés dans le cadre du programme de réinstallation du HCR (réfugiés accueillis par contingents).
- Si d'autres Etats européens établissent de nouveaux accès extraterritoriaux à la procédure, la Suisse étudiera une participation en conséquence.
- Les modalités relatives au visa humanitaire sont à remanier pour que cet outil puisse être mieux utilisé pour la protection de personnes en danger imminent.
- La Suisse garantit une procédure d'asile loyale. Les conseils juridiques et la protection juridique indépendants et gratuits en font impérativement partie.

Introduction d'un nouveau statut complémentaire de protection

Les personnes qui sont reconnues comme réfugiés au sens de la Convention de Genève et de la loi sur l'asile bénéficient d'une bonne protection en Suisse et peuvent compter, entre autres, sur une aide à l'intégration. Néanmoins, la situation des personnes qui ont besoin de protection pour d'autres raisons n'est pas satisfaisante. En tant que personnes ayant besoin d'une protection, elles ne sont pas expulsées, mais sont seulement admises provisoirement au sens d'une mesure de remplacement. L'admission provisoire ne constitue pas un statut en soi; elle signifie simplement que les admis provisoires ne peuvent momentanément pas être expulsés. Certes, leurs droits se sont améliorés en 2008, cependant il y a toujours de grandes disparités selon les cantons, par exemple en matière d'autorisations de travail ou de traitement des cas de rigueur.

L'admission provisoire devra être remplacée par un nouveau statut de protection complémentaire. Ce statut sera attribué aux personnes qui ne remplissent pas les conditions pour être reconnues comme réfugiés, mais dont la vie serait mise en danger si on les renvoyait dans leur pays d'origine (torture, guerre, violence arbitraire dans le cadre

d'un conflit armé, etc.) ou pour lesquelles un retour serait inadmissible pour des raisons de santé ou des raisons humanitaires.

Pour le nouveau statut de protection, la CFM propose le cadre suivant:

- Le statut de protection complémentaire est reconnu dans le cadre d'une procédure d'asile lorsqu'une personne ne remplit pas les exigences nécessaires pour recevoir l'asile, mais subirait de mauvais traitements dans le cas d'un retour dans son pays d'origine.
- Une demande de reconnaissance du statut de protection complémentaire peut être soumise directement.
- Le statut de protection complémentaire peut être annulé lorsque le danger est levé.
- Après une période de 6 ans au maximum, une personne avec un statut de protection reçoit une autorisation de séjour régulière.
- Les personnes avec un statut de protection bénéficient des mêmes droits que les réfugiés reconnus. Les différences cantonales (par ex. autorisations de travail) ne sont pas admissibles.

3

Recommandations

4

Règlement transitoire pour les personnes admises à titre provisoire

Il y a actuellement environ 24 000 personnes en Suisse admises à titre provisoire. Avec l'introduction d'un nouveau statut, leur situation devra être nouvellement réglementée. Au regard du règlement transitoire lié au nouveau statut de protection, les principes suivants seront appliqués :

- Les personnes admises à titre provisoire, vivant en Suisse depuis moins de 6 ans, recevront le nouveau statut de protection.
- Les personnes admises à titre provisoire, vivant en Suisse depuis une période comprise entre 6 et 10 ans, recevront une autorisation de séjour.
- Les personnes admises à titre provisoire, vivant en Suisse depuis plus de 10 ans, recevront l'autorisation d'établissement si elles sont intégrées.

Concessione della protezione

Raccomandazioni della Commissione federale della migrazione

La migrazione è un processo che non si può arrestare, che è sempre esistito. Cambiano tuttavia le motivazioni, le forme, le rotte e l'entità del fenomeno. Nell'anno in corso circa 232 milioni di persone – ossia all'incirca il tre per cento della popolazione mondiale – vivono come migranti fuori del proprio Paese d'origine. La maggior parte di queste persone ha scelto di migrare volontariamente, per lo più alla ricerca di migliori prospettive economiche e sociali. Si presume che dal 1990 il numero di migranti nel mondo sia raddoppiato, per cui la migrazione – soprattutto quella economica – è stata negli ultimi decenni sia volano che conseguenza della globalizzazione.

Ma non tutti i migranti si spostano volontariamente. Molti uomini, donne e bambini sono infatti costretti – o si sentono costretti – ad abbandonare le proprie case, le proprie città, i propri villaggi o addirittura la propria patria per sfuggire a persecuzioni, conflitti armati o catastrofi naturali. A metà del 2014 il numero di migranti è stato stimato in circa 53 milioni, oltre la metà dei quali continua a vivere nel proprio Paese e molti in uno Stato confinante. Negli ultimi anni questa migrazione forzata è giunta all'attenzione dell'opinione pubblica europea e della politica per via delle guerre e dei conflitti in atto in Africa e nel Vicino Oriente. Le tragedie del mare avvenute davanti alle coste di Lampedusa e della Libia hanno fatto notizia e il numero delle domande d'asilo in Europa è in crescita, anche in Svizzera.

Indubbiamente il numero di persone bisognose di protezione è in costante aumento nel mondo e molte di queste sono oggetto di persecuzioni personali, tanto che ai sensi di quanto disposto dalla Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati ricevono asilo in un altro Stato. E cosa ne è di tutti gli altri sfollati? Di che tipo di protezione hanno bisogno? Quale sostegno possono attendersi da parte della comunità internazionale? Chi necessita della protezione della

Svizzera? Quanto sono idonei gli strumenti di protezione di cui dispone oggi la Svizzera?

Allorché la Commissione federale della migrazione CFM decise di approfondire le problematiche legate alla protezione dei profughi e degli sfollati, fu subito chiaro che la situazione si sarebbe potuta affrontare solo disponendo di una visione aggiornata del fenomeno della migrazione forzata a livello mondiale. A tal fine la CFM si è avvalsa della competenza del più profondo conoscitore della materia: Roger Zetter, professore emerito, esperto di questioni legate ai rifugiati e alla migrazione forzata, ex direttore del Refugee Studies Centre dell'Università di Oxford. Zetter ha redatto il rapporto «Schutz für Vertriebene – Konzepte, Herausforderungen und neue Wege» (Protezione degli sfollati – Principi, sfide e nuove strade), pubblicato a dicembre 2014 nell'ambito della collana del CFM «Documentazione sulla politica migratoria». Roger Zetter ha studiato le esigenze di protezione di diversi gruppi di sfollati e le sfide attuali e future connesse con la concessione della protezione, constatando che la crescente complessità del fenomeno, l'imprevedibilità e l'esercizio arbitrario della violenza, i conflitti e le persecuzioni ma anche gli svariati e complessi modelli di mobilità delle persone che sono state allontanate a causa di tali eventi, mettono in discussione l'efficacia delle normative di protezione e le prassi vigenti in materia. Molte delle persone che oggi migrano non rientrano nelle categorie, negli standard e negli strumenti di protezione ormai consolidati, perché i compiti e le esigenze di protezione stabiliti in tali norme sono troppo restrittivi. Il rapporto di Roger Zetter costituisce il principale fondamento delle raccomandazioni concernenti la concessione della protezione.

Se si osserva con maggiore attenzione il tema della concessione della protezione in Svizzera, emerge che la situazione dei rifugiati riconosciuti è buona. Ma vi sono ancora numerosi interrogativi da affrontare nel settore delle ammis-

Raccomandazioni

sioni provvisorie. Sulla situazione di queste persone, che di norma risiedono in Svizzera per un lungo periodo di tempo o permanentemente, sono disponibili diversi studi di recente pubblicazione che focalizzano tuttavia l'attenzione soprattutto sul tema dell'integrazione e in particolare dell'integrazione nel mercato del lavoro. La CFM intendeva comunque avere anche maggiori informazioni sull'andamento del soggiorno delle persone ammesse provvisoriamente. Ha pertanto incaricato il Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione dell'Università di Neuchâtel (SFM) di analizzare i dati d'archivio relativi alle 133 000 persone ammesse provvisoriamente tra il 1993 e il 2013. Le conoscenze acquisite da questo studio sono confluite nelle raccomandazioni finalizzate alla formulazione di un nuovo statuto di protezione.

In definitiva le raccomandazioni si basano sui principi della CFM, secondo cui la concessione della protezione e l'ammissione a soggiornare in Svizzera devono essere nettamente separate. Le domande di asilo e di protezione non devono inoltre essere condizionate dall'attuale situazione dell'immigrazione ma il criterio determinante deve essere quello dell'esigenza di protezione.

Migrazione forzata oggi

Il principio secondo cui i diritti politici, sociali e civili delle persone vadano tutelati è sancito nelle convenzioni internazionali per la salvaguardia dei diritti umani e nel diritto internazionale umanitario. Quando uno Stato, nell'eventualità di conflitti armati, violazioni dei diritti umani, persecuzioni e altre minacce alla vita e all'esistenza dei suoi cittadini, non è disposto o non è in grado di garantire tale protezione, le persone sono spesso spinte a fuggire vivendo come sfollati interni o rifugiati. La comunità internazionale è in particolare chiamata a tutelare queste persone e a ridurre la loro esposizione a tali rischi. I compiti legati alla protezione nelle crisi umanitarie sono sempre più complessi e vari e ciò è dovuto soprattutto al fatto che i modelli e le dinamiche della migrazione forzata nel mondo moderno sono molto differenti da quelli che vigevano al tempo in cui furono emanati la Con-

venzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951 e il Protocollo del 1967 (espansione geografica e temporale).

Lo studio Zetter parte dal presupposto che il quadro giuridico e normativo in materia di protezione presenta lacune sostanziali e che queste norme, data la complessità delle cause e dei fattori che determinano la migrazione forzata, sono meno idonee a garantire una protezione efficace quanto più lungo è l'iter normativo. Ad esempio sempre più persone in fuga non vivono nei campi sfollati ma nelle città, dove hanno tra l'altro migliori prospettive di guadagno sebbene la loro registrazione e protezione sia più complessa rispetto a quanto avviene nei campi profughi. Il numero di sfollati interni è in continua crescita e molte di queste persone vivono secondo una «mobilità circolare», limitata a uno spazio circoscritto. Questo significa che cercano un posto in cui rifugiarsi più o meno sicuro e nelle vicinanze della casa che hanno dovuto abbandonare, a cui fanno però ritorno sporadicamente. Si osserva inoltre un «continuum» nel fenomeno migratorio: i sfollati cercano innanzitutto protezione nelle vicinanze per poi oltrepassare i confini del proprio Paese. Si spostano di tappa in tappa, senza una meta fissa. E sempre più «migranti intrappolati in situazione di crisi» sono bisognosi di protezione. Queste persone vivono per lo più come lavoratori migranti in un altro Stato e allo scoppio di una guerra o di un conflitto armato restano improvvisamente coinvolte.

Il riconoscimento dello statuto di rifugiato non riesce necessariamente a dare una risposta a queste situazioni. Sarebbe più importante chiedersi quali siano le esigenze di protezione e come si possano ridurre la vulnerabilità di queste persone e i pericoli a cui sono esposte, tenendo presente che la migrazione di lavoratori, sfollati o profughi non segue percorsi paralleli. Sempre più spesso queste persone si trovano a migrare insieme nei cosiddetti flussi migratori misti.

Nuove iniziative di protezione

Numerose iniziative di protezione sono state messe in campo da organizzazioni nazionali e internazionali e attori umanitari per rispondere alle sfide attuali. Rientrano tra queste iniziative i

meccanismi di auto-protezione delle comunità interessate, il Global Protection Cluster (servizio di coordinamento di tutti gli attori umanitari sotto la guida dell'UNHCR), la protezione all'interno degli spazi urbani, i programmi regionali di sviluppo e protezione e gli approcci di protezione orientati allo sviluppo, il piano d'azione in 10 punti dell'UNHCR per i flussi migratori misti, il principio dell'assunzione di responsabilità nei confronti della protezione, i partenariati in tema di mobilità e migrazione, la protezione nei Paesi di transito. A ciò si aggiungono le strategie di protezione connesse con i mutamenti climatici e le catastrofi naturali.

Lo studio CFM ha analizzato queste iniziative e questi strumenti traendo le seguenti conclusioni:

1. È in atto un'estensione delle definizioni e delle pratiche inerenti al tema della protezione, senza che però esista un quadro coerente e sistematico o una struttura trasversale che assicuri il sostegno e il coordinamento di queste iniziative.
2. Molte organizzazioni internazionali, governi e ONG umanitarie hanno messo a punto iniziative di protezione prendendo le mosse dalle finalità e dalle strategie di programma specifiche della rispettiva istituzione. Tuttavia mentre oggi il tema della protezione viene integrato in maniera sistematica, solo poche organizzazioni sono effettivamente tenute a garantire protezione. Considerate le numerose guerre e crisi in atto, quest'estensione della protezione si è resa probabilmente necessaria per consentire alle organizzazioni umanitarie di adattare meglio le misure di protezione alle specifiche situazioni ed esigenze e di coordinare le performance degli attori coinvolti. Tuttavia quest'estensione ha dato origine a una risposta frammentata agli odierni problemi in materia di protezione.
3. Si osserva un'evidente e crescente separazione tra i principi teorici e le prassi concernenti la protezione nei territori che alimentano migrazioni forzate di massa al sud rispetto al nord dove vengono introdotte regolamentazioni sempre più restrittive per i rifugiati, i richiedenti l'asilo e gli altri sfollati. Ne è così conseguito un modello duplice

che limita fortemente lo spazio in cui i profughi possono ottenere protezione.

4. Molte iniziative di protezione si basano sempre meno su documenti quadro e principi giuridici e normativi internazionali ma dipendono piuttosto dalle esigenze strategiche e operative. Si osserva una tendenza ad abbandonare i criteri basati sulle norme per rivolgersi a processi di «gestione» della protezione.
5. Oggi il tema della protezione si trova al crocevia tra diritti umani, interessi politici e considerazioni di carattere giuridico-normativo. Il concetto di protezione dovrebbe prevalere su qualsiasi interesse nazionale e politico mentre in realtà è un tema sempre più politicizzato.

Questa politicizzazione della protezione è definita dall'autore dello studio come il dato forse più preoccupante risultante dall'analisi.

Nuove strade e procedure

Nel suo studio Roger Zetter sperimenta nuove strade e approcci per la protezione degli sfollati traendo una serie di conclusioni.

In merito alle definizioni e ai principi, lo studio raccomanda di riconoscere meglio il fenomeno della «migrazione forzata» e di non fondare la protezione semplicemente su uno statuto, bensì di porre il focus sulle esigenze e sui diritti delle persone interessate. Il sistema di protezione duplice – per i Paesi del nord e per quelli del sud – andrebbe abbandonato a favore di un impegno duraturo finalizzato alla definizione di norme globali e indivisibili.

Dal punto di vista strutturale lo studio evidenzia che proteggere le persone dalla migrazione forzata rappresenta la migliore forma di tutela, che si può raggiungere introducendo misure di sviluppo di lungo periodo e rispettando i diritti umani. Questo richiede tuttavia una politica coerente, che sappia riconoscere le relazioni reciproche esistenti tra migrazione forzata e migrazione regolare. Lo studio sottolinea la necessità di disporre di un maggior numero di canali per la migrazione regolare, controllata e invita a predisporre programmi di reinsediamento di più ampio respiro e più efficaci nei Paesi del nord.

Raccomandazioni

Per quanto riguarda il miglioramento delle strategie e delle prassi in materia di protezione, lo studio raccomanda un maggiore sostegno ai meccanismi di protezione, lo sviluppo di una protezione migliore per la migrazione locale e circolare, il consolidamento delle strategie di protezione per i profughi che vivono in spazi urbani, misure flessibili e progressive per l'integrazione locale nei casi di migrazione di lunga durata e l'immediato potenziamento delle procedure contro la tratta delle persone.

In merito al problema della protezione in Europa, lo studio invita a riconsiderare a fondo le politiche di non entrata, la gestione extraterritoriale delle domande e il sistema dei controlli alle frontiere e a invalidare la politicizzazione del tema della protezione e «l'orientamento della gestione della protezione», per ricreare in Europa uno spazio di protezione fruibile e un sistema di tutela globale. Riconosce inoltre l'importanza dell'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità (AGMM) per offrire un quadro coordinato ed esaustivo alla politica. Lo studio sottolinea altresì la necessità di formulare messaggi e campagne comuni al fine di combattere i pregiudizi che i media, gli organismi governativi e la società in generale nutrono nei confronti dei migranti.

Protezione offerta dalla Svizzera agli sfollati: l'ammissione provvisoria

L'ammissione provvisoria è stata introdotta nel 1987 in risposta al crescente numero di allontanamenti non attuabili. L'ammissione provvisoria in Svizzera comprende la protezione sussidiaria prevista dalla direttiva UE, sebbene sia più ampia in termini di contenuti e più restrittiva.

Sotto l'aspetto giuridico l'ammissione provvisoria è riconosciuta in tre casi: 1) L'allontanamento è inammissibile se è incompatibile con il diritto internazionale perché ad esempio nel Paese d'origine si è minacciati di tortura. 2) L'allontanamento è improponibile quando nel Paese d'origine è in corso una guerra civile o perdura una situazione di violenza o se la persona interessata soffre di una grave malattia che lì non può essere curata. L'improponibilità dell'allontanamento è di gran lunga il motivo più frequente per il riconoscimento dell'ammissione provvisoria. 3) L'al-

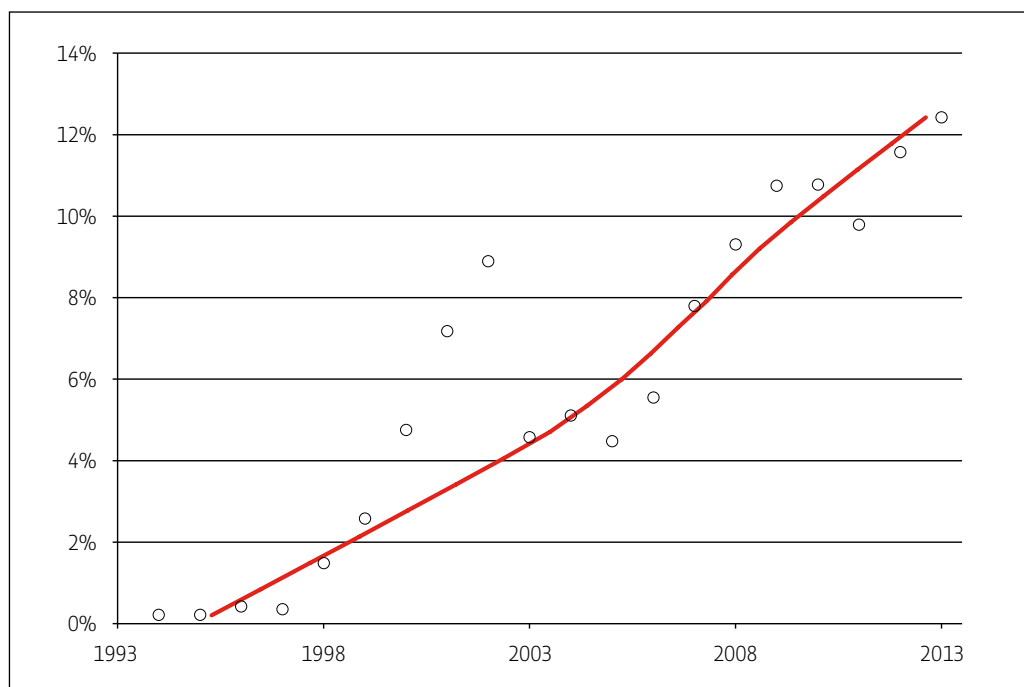
lontanamento è inoltre considerato impossibile quando per motivi logistici non è attuabile per un lungo periodo di tempo. Nella prassi molti casi risultano complessi e sono riconducibili a diverse motivazioni.

L'ammissione provvisoria è accordata al massimo per un anno ma può essere prorogata per un tempo illimitato. Come «misura sostitutiva dell'allontanamento» limitata nel tempo non costituisce un permesso di soggiorno ordinario ed è legata a diverse restrizioni di carattere giuridico concernenti il ricongiungimento familiare, la mobilità geografica (vietati il cambio di Cantone e i viaggi all'estero) e l'aiuto sociale (standard ridotti nella maggior parte dei Cantoni come previsto per i richiedenti l'asilo). Dal 2006 le persone ammesse provvisoriamente hanno accesso al mercato del lavoro ma molto spesso disposizioni amministrative, scadenze e la mancata conoscenza di questo «status» da parte dei datori di lavoro rendono più difficile l'inserimento nel mondo del lavoro.

Dal 2008 le autorità sono tenute a verificare accuratamente la possibilità di rilascio di un permesso di dimora per casi di rigore, dopo cinque anni di soggiorno in Svizzera, tenendo in considerazione la possibilità di integrazione della persona e la situazione familiare. Nella maggior parte dei Cantoni l'autonomia finanziaria è il principale presupposto per il cambiamento di status.

Da anni voci critiche richiedono il miglioramento dello statuto di protezione mentre altri mettono in guardia contro possibili effetti di richiamo. Nonostante il dibattito in atto, è sorprendente notare quanto poco si sappia sull'andamento delle procedure di soggiorno delle persone ammesse provvisoriamente. Il Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione su incarico della CFM ha tentato di colmare questa lacuna analizzando i dati di registro (SIMIC) relativi alle procedure amministrative di 133 000 persone ammesse provvisoriamente tra il 1993 e il 2013.

Chi sono le persone interessate? Rispetto al 43 per cento di donne (e ragazze), gli uomini (e i ragazzi) sono sovrarappresentati, comunque in generale meno che nel caso dei richiedenti l'asilo. Colpisce il fatto che le persone ammesse provvisoriamente sono molto giovani: l'età media si attesta appena a 20 anni e questo dipende dal fatto che nella metà dei casi si tratta di famiglie o gruppi



Grafica: Percentuale di persone ammesse provvisoriamente con durata di soggiorno ≥ 16 anni

Fonte: «Traiettorie attraverso diversi statuti di soggiorno delle persone ammesse provvisoriamente in Svizzera», SFM, Università di Neuchâtel, dicembre 2014.

familiari con figli minorenni. La distribuzione delle classi di età delle persone ammesse provvisoriamente è rimasta pressoché invariata nel tempo. Modifiche sostanziali si osservano invece in relazione alla nazionalità di provenienza. Mentre prima del 2000 il gruppo più cospicuo era rappresentato dai srilankesi, tale primato è stato successivamente conquistato dai cittadini dei Balcani in cerca di protezione e poi da somali ed eritrei.

L'analisi dei dati evidenzia chiaramente che negli scorsi 20 anni una percentuale in continua crescita di persone ammesse provvisoriamente ha mantenuto a lungo questo status. La percentuale di persone che rimangono in tale condizione per 16 anni e oltre, cresce con relativa costanza dal 1994. Attualmente è pari al 12 per cento delle persone ammesse provvisoriamente. Dato che la probabilità di una conclusione della procedura diminuisce di anno in anno, occorre constatare che certe persone si lasciano, per così dire, sfuggire il momento di un possibile cambiamento di statuto, avendo – secondo le statistiche – sempre meno possibilità di ottenere un permesso di dimora. Si ricorda infine che l'ammissione provvisoria di giovani e donne si conclude occasionalmente con la naturalizzazione con una frequenza maggiore rispetto a uomini e anziani. Tuttavia in seguito all'entrata in vigore della nuova legge sulla cittadinanza questo non sarà più possibile.

Publicazioni

- «Schutz für Vertriebene – Konzepte, Herausforderungen und neue Wege», Studio di Roger Zetter, pubblicato nella collana della CFM «Documentazione sulla politica migratoria», dicembre 2014 (pubblicazione disponibile anche in inglese e francese).
- «Traiettorie attraverso diversi statuti di soggiorno delle persone ammesse provvisoriamente in Svizzera», sintesi del Rapporto per la Commissione federale della migrazione «Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz», Denise Efionayi-Mäder e Didier Ruedin, SFM, Università di Neuchâtel, dicembre 2014.
- Disponibile online all'indirizzo: www.ekm.admin.ch, pubblicazioni

Raccomandazioni

Secondo l'UNHCR a partire dalla seconda guerra mondiale non ci sono mai state tante persone in fuga come nel 2014. Rispetto al secolo scorso i casi fuga, e di conseguenza anche le esigenze di protezione, sono aumentati e si sono differenziati. Essendo mutate le condizioni, i Paesi che intendono offrire protezione a profughi e perseguitati, necessitano di un nuovo sistema di protezione o devono adeguare quello disponibile. La CFM è convinta che

anche la Svizzera – insieme ad altri Paesi – debba adeguare il proprio sistema di protezione. La Commissione, nella formulazione delle raccomandazioni, si è lasciata guidare dal principio secondo cui la protezione di sfollati e perseguitati e l'ammissione a soggiornare in Svizzera debbano essere nettamente separate. La concessione della protezione deve essere pertanto indipendente dalla politica migratoria.

1

Concessione della protezione e aiuto sul campo nei Paesi di transito

La maggioranza degli sfollati e delle persone in fuga continua a vivere nel proprio Paese o in Stati confinanti con il proprio territorio di origine. Questi Stati, pur ricevendo il sostegno di organizzazioni internazionali e non governative, non sono per lo più in grado di prestare da soli l'assistenza necessaria a tutti gli sfollati e persone in fuga. Gli sfollati stessi e gli Stati e le organizzazioni che possono e vogliono

offrire protezione in queste difficili situazioni hanno bisogno del sostegno internazionale.

- La Svizzera deve sostenere in maniera decisiva, sul piano economico e progettuale, le organizzazioni ONU, gli altri organismi internazionali e le ONG nello svolgimento delle attività legate alla concessione della protezione.
- I programmi svizzeri di protezione nei Paesi di origine e di transito (Protection in the Region) devono proseguire con maggiore impegno.

2

Accesso sicuro alla procedura e alla protezione

Le organizzazioni internazionali stimano che attualmente oltre 50 milioni di persone vivono in migrazione forzata, hanno cioè lasciato il luogo di residenza attuale contro la loro volontà. Il 95 per cento di queste persone vive nel sud, come sfollati interni nel proprio Paese o in un altro Paese della stessa area geografica. Solo il 5 per cento cerca protezione nei Paesi del nord e la strada per accedere alle necessarie procedure e alla protezione nel nord del mondo è estremamente pericolosa. Ogni anno migliaia di persone in fuga e di sfollati muoiono tentando di attraversare il deserto, come clandestini su navi cargo e autocarri o anche durante traversate su barche non adatte ad affrontare il mare, ecc. A questo si aggiunge che soprattutto le persone vulnerabili nella maggior parte dei casi non hanno alcuna possibilità di cercare protezione nei Paesi del nord. È pertanto necessario predisporre nuovi criteri, nuove strade e nuovi mezzi per consentire a chi cerca e a chi necessita di protezione di accedere in piena sicurezza alle previste procedure, ottenendo eventualmente protezione.

- La Svizzera deve adoperarsi insieme ai partner europei per assicurare una migliore protezione alle persone in transito.

- La Svizzera deve adoperarsi per una suddivisione più equa delle responsabilità nel settore dell'asilo e sfruttare nel contempo le cooperazioni già in atto.
- Nell'ambito del programma di reinsediamento dell'UNHCR, la Svizzera – dopo la conclusione dell'attuale progetto pilota per l'ammissione di gruppi di rifugiati – deve accettare nuovamente con cadenza regolare, al massimo a partire dal 2016, gruppi più consistenti di rifugiati (contingenti).
- Qualora altri Stati europei introducano nuovi accessi extraterritoriali alla procedura, la Svizzera verifica le possibilità di prenderne parte.
- Le disposizioni relative al visto umanitario vengono rielaborate per consentire di sfruttare meglio questo strumento per la protezione delle persone in grave pericolo.
- La Svizzera garantisce procedure di asilo eque, di cui fanno parte necessariamente la consulenza e l'assistenza legale indipendente e gratuita.

Introduzione di un nuovo statuto di protezione complementare

Chi viene riconosciuto come rifugiato ai sensi della Convenzione sui rifugiati e della legge sull'asilo, gode di una buona protezione in Svizzera e può contare tra l'altro su un sostegno all'integrazione. Insoddisfacente è tuttavia la situazione delle persone che hanno bisogno di protezione per altri motivi. Queste persone non vengono allontanate ma sono ammesse provvisoriamente solo quale misura sostitutiva. L'ammissione provvisoria non rappresenta in questo caso un vero e proprio statuto ma stabilisce solo che le persone ammesse provvisoriamente non possono essere momentaneamente espulse. Sebbene i diritti delle persone ammesse provvisoriamente siano migliorati dal 2008, vi sono ancora grandi differenze tra i vari Cantoni, ad esempio per ciò che riguarda i permessi di lavoro o la prassi relativa ai casi di rigore.

L'ammissione provvisoria deve essere sostituita da un nuovo statuto di protezione complementare, concesso a persone che, sebbene non soddisfino i requisiti per essere riconosciute come rifugiati, sarebbero esposte a un grave pericolo nel Paese d'origine in caso di ritorno (torture, guerra, violenza arbitraria nell'ambito di un conflitto

armato, ecc.) ma anche a persone il cui rimpatrio è improponibile per motivi umanitari o di salute.

La CFM propone per il nuovo statuto di protezione le seguenti disposizioni:

- lo statuto di protezione complementare è riconosciuto nell'ambito della procedura d'asilo quando il richiedente l'asilo non soddisfa i requisiti necessari per la concessione dell'asilo ma l'eventuale rimpatrio lo esporrebbe a gravi pericoli;
- la domanda per il riconoscimento dello statuto di protezione complementare può essere presentata anche direttamente;
- lo statuto di protezione complementare può essere annullato una volta che il pericolo è scongiurato;
- la persona in possesso dello statuto di protezione riceve un regolare permesso di dimora al massimo dopo 6 anni;
- le persone in possesso dello statuto di protezione hanno in linea di principio gli stessi diritti dei rifugiati riconosciuti. Non sono ammesse differenze tra i Cantoni (ad es. permessi di lavoro).

3

Raccomandazioni

4

Disciplina transitoria per le persone ammesse provvisoriamente

Attualmente in Svizzera vi sono 24.000 persone ammesse provvisoriamente. Con l'introduzione del nuovo statuto anche la loro situazione deve essere nuovamente regolamentata. In conformità alla disciplina transitoria concernente il nuovo statuto di protezione si applicano i seguenti principi:

- le persone ammesse provvisoriamente che risiedono in Svizzera da meno di 6 anni, ottengono il nuovo statuto di protezione;
- le persone ammesse provvisoriamente che risiedono in Svizzera da 6 a 10 anni, ottengono un permesso di dimora;
- le persone ammesse provvisoriamente che risiedono in Svizzera da oltre 10 anni, ottengono il permesso di domicilio, se sono integrate.

