



TRIBUNALE PERMANENTE DEI POPOLI

IL DIRITTO D'ASILO IN EUROPA

Berlino 8-12 dicembre 1994

Membri del Tribunale

FRANÇOIS RIGAUX (Belgio), Presidente
MEDJID BENCHIKH (Algeria)
VERA M. CHIRWA (Malawi)
LIZ FEKETE (Gran Bretagna)
LUIGI FERRAJOLI (Italia)
FELICIA LANGER (Israele)
FREDA MEISSNER-BLAU (Austria)
AZIZ NESIN (Turchia)
GIULIANO PONTARA (Italia)
GÜNTER WALLRAFF (Germania)

Procedimento

La competenza del Tribunale

Il mandato delle giurisdizioni internazionali è unilateralmente limitato alle controversie fra gli Stati. Non vi hanno accesso i popoli, i gruppi, le organizzazioni non governative. Per questo motivo il Tribunale Permanente dei Popoli ha preso l'iniziativa di rappresentare coloro che non trovano un ambito in cui avere udienza e farsi ascoltare.

Il Tribunale Permanente dei Popoli, su pressante richiesta di numerose organizzazioni di rifugiati, ha accettato di pronunciarsi sulla politica riguardante i rifugiati e il diritto d'asilo negli Stati dell'Unione Europea (UE) e dell'Associazione Europea di Libero Scambio.

L'accusa

Sono stati presentati 5 principali capi d'accusa:

1. Gli Stati dell'Unione Europea e dell'Associazione Europea di Libero Scambio trasgrediscono gli obblighi internazionali assunti con la sottoscrizione della Convenzione di Ginevra.
2. Gli Stati hanno stabilito dei regolamenti giuridici che rendono più difficile o perfino impossibile l'accesso al loro territorio. Questo in particolare è l'oggetto delle due Convenzioni di Schöngén e di quella di Dublino. Anche le convenzioni che non sono ancora entrate in vigore si ispirano fin d'ora a questa politica nei confronti dei rifugiati e del diritto d'asilo.
3. Le leggi di questi Stati sulla procedura d'asilo non sono concepite in vista del riconoscimento ai richiedenti asilo dello status di rifugiato predisposto dalla Convenzione di Ginevra, ma tendono ad ammettere il minor numero possibile dei richiedenti asilo.
4. Gli stessi Stati forniscono armi a regimi autoritari e repressivi che disprezzano i diritti dell'uomo e li violano in maniera sistematica. In questo modo gli Stati europei contribuiscono al fatto che degli esseri umani debbano fuggire dai loro Paesi.
5. La politica restrittiva in materia di diritto d'asilo sottende una concezione egoista del benessere e fomenta la xenofobia.

La difesa

Gli argomenti principali della difesa sono stati i seguenti:

1. Indubbiamente la Convenzione di Ginevra è stata interpretata in molti casi in maniera eccessivamente restrittiva, nel senso che alcuni fatti invocati a supporto del riconoscimento dello status di rifugiato non sono stati accolti. Tuttavia non si può parlare di violazione della Convenzione, la cui interpretazione è rimasta entro i limiti convalidati dalla pratica internazionale.
2. Gli Stati europei si sforzano di dare asilo a tutti i rifugiati in conformità alla Convenzione di Ginevra, ma non sempre sono in grado di farlo. Le loro buone intenzioni sono espresse nelle due Convenzioni di Schöngren e di Dublino che tendono ad abbreviare la procedura e a distribuire i richiedenti asilo tra gli Stati contraenti.
3. L'obiettivo dell'Unione Europea è e rimane quello di garantire nel quadro del Mercato interno (istituito con l'Atto unico europeo del 1986) la libera circolazione delle persone e la libertà di stabilirsi all'interno delle loro frontiere, purché ciò riguardi i cittadini degli Stati Membri e gli stranieri che vi risiedono legalmente.
4. Gli Stati Europei esigono che l'aggravio per l'accoglienza dei rifugiati sia equamente ripartito.
5. Gli Stati dell'Unione Europea e dell'Associazione Europea di Libero Scambio si impegnano lealmente a lottare contro ogni tendenza al razzismo. Essi sono del parere che tale preoccupazione rende necessaria una severa politica del diritto d'asilo al fine di limitare l'aggravio imposto alle popolazioni residenti.

Le fonti

a) Strumenti giuridici universali

- Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati del 28 settembre 1951
- Protocollo del 31 gennaio 1967 relativo allo statuto dei rifugiati.
- Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto d'asilo territoriale del 14 dicembre 1967.
- Dichiarazione universale dei diritti dei popoli del 4 luglio 1976.
- Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 16 dicembre 1966.
- Patto internazionale relativo ai diritti economici sociali e culturali del 16 dicembre 1966.
- Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 21 dicembre 1965.
- Convenzione contro la tortura, altre pene e trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 10 dicembre 1984.
- Convenzione sui diritti del bambino del 20 novembre 1989.
- Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne del 18 dicembre 1979.

b) Strumenti giuridici di portata regionale

- Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità Africana sugli aspetti inerenti ai problemi dei rifugiati in Africa del 10 settembre 1969.
- Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati del 22 novembre 1984.
- Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950.
- Raccomandazione n. 293 del Consiglio d'Europa sul diritto d'asilo del 26 luglio 1961.
- Convenzione per l'applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica del Benelux, della Repubblica Federale Tedesca e della Repubblica Francese relativo alla soppressione graduale del controllo alle frontiere comuni, conclusa a Schengen il 18 giugno 1990 (non entrata in vigore).
- Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990 relativa all'individuazione dello Stato responsabile dell'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri della Comunità Europea (non in vigore).

c) Altri documenti

- Conclusioni sulla protezione internazionale dei rifugiati adottate dal Comitato Esecutivo del programma dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati.
- Guida per le procedure e i criteri da applicare per determinare lo status di rifugiato da parte dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, Ginevra, settembre 1979.

d) Sentenze del Tribunale Permanente dei Popoli

- Sessione sull'Impunità dei crimini contro l'umanità in America Latina, Bogotà, 1991.
- Sessione sulla Conquista dell'America e il Diritto Internazionale, Padova-Venezia, 1992.
- Sessioni sulle Politiche del FMI e della Banca Mondiale, Berlino, 1988; Madrid, 1994.

Continuità fra alcune precedenti sessioni del tribunale permanente dei popoli e la sessione di Berlino sul diritto d'asilo in Europa

La seconda sessione del Tribunale sulle politiche della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale,

tenutasi a Madrid nell'ottobre 1994, ha portato alla deprimente conclusione che, dalla prima sessione sullo stesso problema (Berlino, settembre 1988), il divario del reddito e del benessere tra le popolazioni ricche e quelle più povere si è aggravato. E' questa anche la particolare constatazione dei rapporti del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo ("Rapporto sullo sviluppo umano"). La linea di demarcazione tra benessere e povertà non separa soltanto i paesi l'uno dall'altro, nè il Nord dal Sud o l'Ovest dall'Est, ma passa anche tra le classi e i gruppi sociali all'interno di ogni Paese. Una condizione estrema di ineguaglianza sociale pone dei limiti alle aspirazioni di partecipazione democratica. Anche nel caso in cui si arriva all'uso retorico delle forme democratiche, i regimi autoritari opprimono i movimenti sociali come quello dei sindacati. Coloro che, in una simile situazione, devono abbandonare il loro paese sono dei "rifugiati economici" o dei rifugiati politici nel senso della Convenzione di Ginevra? Là dove i diritti economici e sociali fondamentali sono sistematicamente violati, gli esseri umani risultano di fatto privati dei loro diritti politici di cittadini.

La sentenza del Tribunale sull'Impunità dei crimini contro l'umanità in America Latina (Bogotà, 1991) conferma la precedente constatazione. La restaurazione della democrazia formale a seguito della caduta delle dittature latino-americane non ha comportato come conseguenza la punizione dei crimini commessi sotto la dittatura. Al contrario, molti di coloro che furono responsabili dei suddetti crimini occupano posizioni direttive nella vita economica e non hanno cessato di essere, nell'attuale modello neo-liberale, dei partner privilegiati dalle istituzioni e dalle imprese attive nelle relazioni internazionali.

La sessione speciale del Tribunale sulla Conquista dell'America e il Diritto Internazionale (Padova-Venezia, 1992) ha reso evidente fino a quale punto le relazioni coloniali imposte da cinquecento anni a oggi abbiano instaurato l'ineguaglianza nel mondo e continuino a rafforzarla. Ancora nel XX secolo il diritto coloniale garantiva il potere esclusivo di sfruttamento delle colonie. Si è stabilita così una relazione di disuguaglianza le cui conseguenze non cessano di farsi sentire. Essa sottolinea la responsabilità dell'Europa a proposito di molti problemi economici e politici di cui si pretende oggi di cercare la soluzione erigendo una barriera contro i rifugiati.

1. CAUSE POLITICHE, ECONOMICHE E SOCIALI DELL'ESILIO

Il Tribunale ha ascoltato il parere degli esperti sulle cause che determinano la fuga di esseri umani dalla loro patria.

Generalmente gli esseri umani non lasciano spontaneamente il loro paese, ma sono spesso spinti da una pressione politica o dalle condizioni economiche insufficienti per non dire catastrofiche. La maggior parte dei rifugiati riparati in Germania è stata costretta ad abbandonare il paese d'origine a causa della repressione politica; provengono dalla Turchia, dalla ex-Jugoslavia, dall'Algeria, dall'Iraq, eccetera. Questi paesi vivono in situazioni di guerra civile o sono sottomessi a regimi che perseguono implacabilmente i movimenti di opposizione. I rapporti degli esperti hanno documentato in modo inequivocabile questo dato di fatto: la maggior parte dei rifugiati raggiunge l'Europa Occidentale perché i loro diritti fondamentali, compresa la stessa integrità fisica, sono minacciati. Molti sono stati vittime della tortura praticata dalle autorità costituite o da gruppi armati non statali (per esempio, per i rifugiati Tzigani). Uno sguardo a ritroso ci dice anche che già i rifugiati della Spagna di Franco o del Portogallo di Salazar si sono sottratti alla repressione politica pur preferendo chiedere soltanto un permesso di soggiorno anziché l'asilo politico, in attesa della caduta della dittatura.

C'è un accordo unanime degli esperti nel giudicare assolutamente precaria la distinzione tra rifugiati politici e rifugiati economici. La connessione tra lo sfruttamento economico, la disparità sociale e l'oppressione politica è un dato storico costante. In Africa si avvertono ancora le conseguenze della schiavitù, della colonizzazione e della riconversione dell'agricoltura che serviva all'alimentazione della popolazione nella coltivazione di prodotti destinati all'esportazione. La classe politica è interessata all'accumulo di ricchezze private anziché allo sviluppo della società. E tutto questo è tollerato, anzi gode dell'appoggio degli Stati dell'Europa Occidentale, in primo luogo dei vecchi centri di potere coloniale. L'attuale caotica situazione di vaste regioni del continente è l'espressione di questa lunga storia coloniale. *"Fra le trenta possibilità di sfuggire un pericolo, la fuga è la migliore"*: secondo il parere dell'esperto africano, questo proverbio cinese ispira spesso le scelte in Africa. Fra tutti coloro che fuggono, soltanto un limitato numero raggiunge l'Europa Occidentale. Ma l'Europa porta in sé la responsabilità dei tanti pericoli a cui sono esposti oggi gli Africani. La chiusura delle frontiere non modifica in nessun modo la causa delle fughe.

Anche nell'Europa Orientale, le cause economiche dell'esilio si rivelano in ultima analisi di natura politica. In realtà, il processo di riconversione all'economia di mercato e alla democrazia parlamentare non

incontra soltanto ostacoli economici. Le difficoltà di una tale trasformazione vengono accresciute dalla necessità dell'integrazione nell'economia mondiale dominata dalle nazioni industrializzate dell'Occidente. Per quanto riguarda il commercio, l'accento è posto sul libero scambio e, in realtà, come constata il FMI, l'Europa Orientale è, nel mondo, la regione che conosce il regime di scambi più liberale. Ma nello stesso tempo, l'Europa Occidentale alza delle barriere protezioniste le cui conseguenze sono pesantissime proprio in quei settori di mercato nei quali la concorrenza sarebbe più rapidamente colpita. I trasferimenti di capitali dall'Ovest verso l'Est, secondo gli esperti di Europa Orientale, sono insufficienti. Gli investimenti privati diretti sono estremamente ridotti. Le risorse pubbliche servono in gran parte a coprire i deficit di bilancio e a rifinanziare gli impegni del debito estero. Il tasso di crescita del prodotto sociale lordo (negativo da parecchi anni), l'aumento della disoccupazione che rimane ancora in parte nascosta, la differenza tra i redditi individuali dell'Ovest e dell'Est dell'Europa che va da 1:10 a 1:50 sono altrettanti fattori che danno origine a movimenti migratori. Indubbiamente le persone che lasciano la loro patria sono le più giovani, le più mobili, le più qualificate, le più adatte ad esercitare un'attività. Così in Europa Orientale si innesca una fuga di cervelli con conseguenze nefaste per il passaggio all'economia di mercato. I fallimenti in campo economico rischiano di mettere in pericolo la democrazia e di suscitare o acutizzare conflitti etnici. Ancora una volta si constata che la distinzione tra rifugiati economici e rifugiati politici è quanto mai artificiale e poco praticabile.

2. LE CONSEGUENZE DEL MURO ELEVATO ATTORNO ALL'EUROPA

Non è con la Dichiarazione dei diritti dell'uomo della fine del XVIII° secolo che il diritto d'asilo si afferma come diritto fondamentale. Il diritto di ricevere ospitalità nasce con la civiltà; è stato accordato ai nomadi da quando alcune comunità sono diventate sedentarie. La storia del moderno diritto di asilo è legata alla formazione degli Stati sovrani, all'idea costitutiva di individuo in quanto portatore di diritti contro lo Stato sovrano, in particolare nel campo dei diritti dell'uomo. Tali diritti hanno una validità universale, prescindono dalla nazionalità, dall'etnia, dalla "razza", dal sesso, dalla religione, ecc. e attribuiscono a ciascun essere umano lo status in linea di principio egualitario di soggetto di diritti. Tutto questo è stato messo ben in evidenza in un rapporto riguardante il dibattito sulla teoria dello Stato e del diritto a partire dagli inizi dell'età moderna.

Le misure restrittive sopra ricordate hanno eretto attorno all'Europa Occidentale un *muro* il cui significato reale anche se forse non intenzionale, è quello di intaccare la portata universale della rivendicazione dei diritti dell'uomo. A parere dei numerosi esperti ascoltati dal Tribunale, è grande il pericolo che siano così favorite le tendenze al ripiegamento egoistico sul proprio benessere e che la nazionalità (o nel frattempo lo status di cittadino dell'Unione Europea) diventi il criterio d'appartenenza o d'esclusione. Tutto ciò potrebbe generare effetti globalmente negativi per la cultura politica: secondo la dichiarazione di un esperto "il vero scandalo del preteso dibattito sul diritto di asilo non è l'abuso di richiesta di asilo da parte di coloro che lo chiedono, ma l'abuso delle disposizioni sul diritto di asilo da parte di coloro che cercano un eccesso di legittimazione attribuendo allo straniero le cause delle difficoltà e dei problemi strutturali propri della nostra società". Per molti testimoni ed esperti, il "rifugiato" ha preso il posto del "nemico" scomparso con la fine del socialismo reale.

Numerosi esperti sindacali hanno sostenuto che una situazione molto simile si rivela anche sul mercato del lavoro. La concorrenza tra chi cerca lavoro si intensifica. I datori di lavoro non perdono occasione di sfruttare la situazione per abbassare il livello dei salari e degli interventi sociali. Da qui le temibili sfide per il sindacato, che deve lottare contro la xenofobia accesa dei lavoratori autonomi e nello stesso tempo deve rappresentare gli interessi degli immigrati non ancora organizzati e perciò timorosi di conseguenze negative nel caso di iscrizione a un sindacato. Il sindacato in definitiva deve agire in vista della modifica delle condizioni strutturali imposte agli immigrati sul mercato del lavoro. Ciò presuppone una politica dell'immigrazione e il riconoscimento del fatto che l'Europa Occidentale è diventata da tempo area di immigrazione. Fatti e principi in materia di immigrazione, secondo le conclusioni degli esperti, devono essere armonizzati con l'adozione di regolamentazioni adeguate.

3. IL DIRITTO DEI RIFUGIATI E IL DIRITTO DI ASILO

Il diritto internazionale applicabile a coloro che richiedono asilo e ai rifugiati, è definito dal diritto internazionale generale e dal diritto convenzionale le cui principali fonti sono elencate al punto IV. Il diritto internazionale stabilisce le regole che gli Stati devono adottare in relazione alla protezione dei rifugiati. Il preambolo della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, relativo allo statuto dei rifugiati, lo collega direttamente ai diritti umani:

“ ... Considerando che la Carta delle Nazioni Unite e la Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, approvata il 10 dicembre 1948 dall’Assemblea generale hanno affermato il principio che gli esseri umani, senza distinzione devono godere dei diritti umani e delle libertà fondamentali ... ”.

a) Il concetto di rifugiato

Secondo il diritto internazionale la nozione di rifugiato è definita dall’art. 1 della Convenzione di Ginevra che vincola tutti gli Stati che l’hanno ratificata, compresi gli Stati d’Europa:

“Il termine di rifugiato si applicherà ad ogni persona ... che, ... temendo a ragione di essere perseguitata a causa della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza a un certo gruppo sociale, delle sue opinioni politiche, si trova fuori dal paese di cui ha la nazionalità e che non può, o di fatto a causa del suo timore non vuole, appellarsi alla protezione di quel paese...”

Tale definizione pone come criterio di riconoscimento dello status di rifugiato il timore della persecuzione legato a cinque cause. In quanto elemento soggettivo, il cosiddetto timore deve essere esaminato in relazione ad ogni persona e a tutte le circostanze.

L’autore della persecuzione può non essere necessariamente uno Stato; secondo il principio di protezione proprio della Convenzione, è sufficiente che lo Stato si riveli non più capace di proteggere la persona in questione. Le cause di persecuzioni risiedono in un comune principio: il rifiuto di accettare che una persona sia perseguitata in ragione della sua appartenenza a un determinato gruppo; cioè il rifiuto di discriminazioni nel rispetto dei diritti umani a causa della razza, della religione, della nazionalità, della pubblica opinione o, e questa è la categoria generale, dell’appartenenza a un certo gruppo sociale. L’uso dell’espressione “rifugiato politico” è una interpretazione restrittiva del concetto di rifugiato, essendo l’opinione politica una delle cause prese in considerazione dalla Convenzione di Ginevra. Parecchie categorie di persone, come le donne, i bambini, gli omosessuali, gli intellettuali possono temere persecuzioni in quanto appartenenti a un gruppo sociale particolare.

La Convenzione dell’Organizzazione dell’Unità Africana del 10 settembre 1969, regolante gli aspetti inerenti ai problemi dei rifugiati in Africa e la Dichiarazione di Cartagena del 22 novembre 1984 relativa agli aspetti propri del problema dei rifugiati in America Latina hanno adottato una definizione più allargata dell’idea di rifugiato:

“Il termine rifugiato si applica in egual misura a qualsiasi persona che, a causa di un’aggressione, di una occupazione esterna, di una dominazione straniera o di eventi gravemente turbativi dell’ordine pubblico in una parte o in tutto il paese d’origine o del paese di cui possiede la nazionalità, è obbligata a lasciare la sua residenza abituale per chiedere rifugio in un altro luogo al di fuori del suo paese d’origine o del paese di cui possiede la nazionalità”.

Nella risoluzione del 12 marzo 1987 sul problema del diritto di asilo, il Parlamento europeo ha preso atto del fatto che tale definizione è “la più appropriata, la più attuale, la più esatta”.

b) Il diritto di asilo

Il diritto di asilo ha il suo fondamento nel diritto internazionale. Secondo l’art. 14 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo:

“Di fronte a una persecuzione, ogni persona ha il diritto di cercare asilo e di beneficiare del diritto di asilo in altri paesi”.

Secondo l’art. 3 della Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali:

“Nessuna persona può essere sottomessa alla tortura o a pene o a trattamenti inumani o degradanti”.

L’art. 3 della Convenzione contro la tortura, altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti dispone:

“(1) Nessuno Stato contraente espellerà, respingerà, estraderà una persona verso un altro Stato dove vi siano seri motivi di credere che essa rischi di essere sottoposta alla tortura.

(2) *Per determinare l'esistenza di tali motivi, le autorità competenti terranno conto di tutte le considerazioni pertinenti, compresa l'esistenza nello Stato in questione di un insieme di violazioni gravi, flagranti, sistematiche o massicce dei diritti umani*"

Secondo l'art. 33 della Convenzione di Ginevra:

"Nessuno Stato contraente potrà espellere o respingere in qualsiasi modo un rifugiato alle frontiere di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate ..."

L'ultima disposizione condanna ogni sorta di allontanamento o di espulsione di una persona verso un paese in cui potrebbe subire un trattamento inumano o degradante, fosse pure indirettamente, attraverso un altro paese considerato sicuro. Di conseguenza, in conformità alla Convenzione di Ginevra, ogni Stato ha l'obbligo di accordare un diritto di accesso sul suo territorio e un diritto di asilo a chiunque faccia richiesta di essere riconosciuto come rifugiato, almeno fintanto che la sua domanda non sia stata esaminata da un'autorità competente secondo una procedura equanime, rispettosa dei diritti della difesa. A più riprese il Comitato esecutivo dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, del quale fanno parte i rappresentanti degli Stati firmatari della Convenzione di Ginevra, ha "riaffermato l'importanza fondamentale del rispetto del principio di non-espulsione".

4. VIOLAZIONI DEL DIRITTO DEI RIFUGIATI E DEL DIRITTO DI ASILO

A seguito dell'audizione degli esperti e dei testimoni che hanno descritto la situazione in 4 paesi dell'Europa presi a titolo d'esempio, Germania, Spagna, Francia, Svizzera, il Tribunale ha rilevato numerose violazioni sia della lettera che dello spirito dei testi fondamentali di protezione dei rifugiati. Tali violazioni sono riconducibili, da un lato a testi nazionali, legislativi o troppo frequentemente a circolari amministrative non pubblicate, che non rispettano il diritto internazionale, e dall'altro lato, a pratiche amministrative o di polizia.

Il Tribunale sottolinea che, in conformità alla prima conclusione del Comitato esecutivo dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, gli strumenti di protezione dei rifugiati devono "essere pienamente applicati, sia nella lettera che conformemente allo spirito con cui sono stati concepiti".

Il Tribunale prende in considerazione, fra le altre, le violazioni di tre diritti fondamentali che, a suo avviso, sono particolarmente gravi e che sono state specificamente documentate dalle testimonianze e dai rapporti presentati alla sua attenzione.

a) Violazione del principio di non-espulsione

A più riprese gli Stati europei si sono resi colpevoli della violazione del principio di non-espulsione rinviando una persona verso un paese in cui essa rischiava un trattamento inumano o degradante. Il Tribunale in particolare ha ascoltato a tale proposito il caso di espulsione da parte della Germania della famiglia di Ibrahim Doruk verso la Turchia e da parte della Svizzera di M. Maza verso lo Zaire. Il Tribunale condanna tali pratiche che sono spesso aggravate da precedenti detenzioni, violenze e separazioni forzate delle famiglie.

La cooperazione intergovernativa tra gli Stati europei in materia di diritto di asilo, innanzitutto le Convenzioni di Schengen e di Dublino, può essere considerata una congiura (*conspiracy*) contro i diritti fondamentali dei rifugiati, in quanto impedisce o è tale da impedire al richiedente asilo l'accesso al territorio europeo. Ciò comporta la violazione del principio di non-espulsione.

Il fatto che l'espulsione avvenga verso un paese terzo considerato sicuro costituisce comunque violazione del principio di non-espulsione, a meno che esso non dia la formale preliminare garanzia, comunicata all'interessato, che assicuri la non espulsione dal paese terzo verso un paese dove il rifugiato teme un trattamento inumano o degradante. Il Tribunale aderisce al giudizio del Comitato contro la tortura, secondo il quale l'espulsione di uno zairese verso lo Zaire da parte delle autorità svizzere è "*una violazione dell'articolo 3 della Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*" e che "*lo Stato ha l'obbligo di non-espulsione verso lo Zaire o verso un altro paese in cui il rifugiato corre un rischio reale di essere espulso o rinvitato in Zaire o di essere sottoposto a tortura*".¹

Il Tribunale constata inoltre che diverse misure adottate dagli Stati d'Europa, quali le sanzioni a carico dei

trasportatori che prendono a bordo persone non munite dei documenti richiesti, costituiscono una violazione indiretta del principio di non-espulsione e una violazione diretta del diritto di ogni persona di lasciare qualsiasi paese compreso il suo, come previsto dall'articolo 12 (2) del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

b) Violazione dell'articolo 1A della Convenzione di Ginevra sui rifugiati (definizione di rifugiato)

Il Tribunale constata che numerose decisioni di tribunali o autorità amministrative forniscono un'interpretazione scorretta della nozione di rifugiato introducendo nella definizione condizioni ad essa non pertinenti. Per esempio la decisione della Francia relativa all'avvocata algerina Dalila Meziane non rispetta la definizione di rifugiato. Tale decisione reputa che le persecuzioni di cui l'interessata ha fatto esperienza "*non sono state tollerate nè incoraggiate*" dalle autorità del suo paese, mentre sarebbe stato necessario verificare se le autorità sono in grado di assicurare la protezione dell'interessata e se hanno agito in tal senso.²

Il Tribunale giunge alla conclusione che molte decisioni non hanno riconosciuto lo status di rifugiato a persone provenienti da luoghi in cui infierisce una guerra o una guerra civile, come l'ex Jugoslavia o il Ruanda, benché le persecuzioni che queste persone potrebbero documentare cadano sotto l'applicazione della Convenzione di Ginevra.

Il Tribunale constata inoltre che il carico di prove o la ricerca di coerenza nella relazione del richiedente sono spesso eccessivi. Come giudicare una contraddizione il fatto che una testimone bosniaca, le cui dichiarazioni sono state avallate da medici, abbia dichiarato una prima volta di essere stata violentata da quattro soldati e la seconda da cinque?³

Il Tribunale chiede con insistenza agli Stati di interpretare il concetto di rifugiato nel rispetto del testo e dell'idea di protezione della Convenzione di Ginevra. Gli Stati dovrebbero in primo luogo prendere in considerazione la "Guida alle procedure e ai criteri da applicare al fine di determinare lo status di rifugiato", pubblicata dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, come pure le raccomandazioni del Consiglio d'Europa per i rifugiati e gli esiliati. Il caso di M. Maza che non è stato riconosciuto come rifugiato in Svizzera e ha ottenuto in seguito l'asilo in Belgio è un esempio pertinente delle differenti interpretazioni degli stessi fatti.

Riguardo ai casi che con certezza non rientrerebbero nella definizione della Convenzione di Ginevra, il Tribunale invita gli Stati a far riferimento alle definizioni della Convenzione dell'OUA del 1967 e della Dichiarazione di Cartagena del 1984 e ad accordare, almeno, un asilo umanitario, anche provvisorio, alle persone che hanno ragione di temere un trattamento inumano o degradante nel loro paese.

c) Violazione dei diritti dell'uomo

Il Tribunale ha dovuto constatare che molto frequentemente i richiedenti asilo e i rifugiati, benché abbiano subito trattamenti contrari ai diritti umani fondamentali nel loro paese, sperimentano violazioni a tali diritti nel paese europeo d'accoglienza.

In Tribunale sono pervenuti casi precisi di violenza nel momento degli interrogatori e dei controlli di polizia, così come testimonia Miguel Inocente Rodas, rifugiato di origine peruviana in Spagna. Le sofferenze accumulate nel paese di origine e nel paese di accoglienza provocano al rifugiato e spesso alla sua famiglia dei traumi che si possono definire trattamenti inumani e intollerabili. Il Tribunale considera che, qualora la responsabilità dello Stato sia chiaramente individuata come nel caso della famiglia Maza, è d'obbligo accordare un equo risarcimento anche se questo non cancellerà mai le sofferenze vissute.

Il Tribunale constata che legislazioni sempre più rigide hanno moltiplicato e prolungato le detenzioni dei richiedenti asilo e dei richiedenti respinti, compresi i minori⁴. Tali detenzioni assimilano senza motivo plausibile, queste persone a dei criminali e costituiscono un trattamento inumano e degradante contrario all'art. 3 della Convenzione europea di salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Esse suscitano, nutrono, sviluppano attitudini razziste e xenofobe. Molti testimoni hanno messo in evidenza le difficoltà di vita incontrate a causa della mancanza del diritto al lavoro, dei diritti sociali e del minimum vitale. Condannabili nei confronti di tutte le persone, queste violazioni dei diritti economici e sociali sono, trattandosi di rifugiati, contrarie all'art. 24 della Convenzione di Ginevra.

5. SIGNIFICATO E CONSEGUENZE DELLA VIOLAZIONE DEI TRATTATI INTERNAZIONALI E DELLE LEGGI NAZIONALI DA PARTE DEGLI STATI

Gli Stati che non tengono conto dei diritti riconosciuti ai rifugiati e del diritto di asilo infrangono il principio democratico. Democrazia e diritti umani sono indissociabili. Dal momento in cui una società nega a un gruppo il godimento dei propri diritti, non può più essere considerata democratica. La protezione dei rifugiati e dei richiedenti asilo deve essere considerata di conseguenza come una protezione dei diritti fondamentali.

L'adesione e la fedeltà alle positive tradizioni del liberalismo e dell'umanesimo in Europa non potrebbero realizzarsi al di fuori del rispetto da parte degli Stati Europei delle disposizioni internazionali e nazionali di protezione dei diritti umani e del cittadino. Quando gli Stati Europei trasgrediscono sistematicamente tali disposizioni e tali diritti, mostrano agli altri membri della comunità internazionale la perdita di valore delle suddette tradizioni. Lo scadimento della democrazia in Europa e il conseguente ritorno dell'autoritarismo nella comunità degli Stati coincidono con l'appoggio fornito dagli Stati europei ai paesi in cui infierisce la repressione e di conseguenza l'espulsione delle persone che ne sono vittime.

La pratica europea del diritto di asilo è sempre più in linea con gli interessi strategici di politica estera ed economica dell'Europa stessa. In questo modo il disprezzo dei diritti umani viene sottratto ad una valutazione oggettiva. Questa è la constatazione a cui il Tribunale è giunto a seguito dell'audizione dei relatori nazionali e dei testimoni sulla violazione dei diritti fondamentali dei rifugiati e dei richiedenti asilo. Ci si riferisce in modo specifico a quanto presentato sui rapporti con i richiedenti asilo e i rifugiati della Turchia (Kurdistan) e dell'Europa dell'Est in Germania (in particolare a proposito dell'accordo con numerosi paesi europei sull'espulsione degli Tzigani) così come ai rapporti delle autorità svizzere con i richiedenti asilo e i rifugiati originari dello Zaire.

Gli Stati hanno stabilito un cordone sanitario finalizzato ad impedire ai richiedenti l'entrata in Europa. Nei confronti dei rifugiati e dei richiedenti asilo gli Stati assumono sempre più una posizione restrittiva e autoritaria. L'irrigidimento avviene attraverso le seguenti strutture:

- Estensione del potere decisionale delle autorità di polizia e di controllo delle frontiere riguardo all'ingresso dei richiedenti asilo sul territorio europeo.
- Estensione delle competenze della polizia nell'effettuare controlli di identità e retate per l'identificazione di stranieri privi di permesso di soggiorno.
- Attivazione di un sistema di informazione esteso all'Europa e messa a punto di tecniche di sorveglianza e di controllo sui richiedenti asilo, per esempio con la rilevazione delle impronte digitali.
- Costituzione di una rete di centri di internamento per richiedenti asilo in cui le condizioni di vita sono al di sotto di quelle esistenti nelle prigioni e in cui i richiedenti asilo, benché non abbiano commesso alcuna infrazione, godono di diritti inferiori a quelli dei detenuti.
- Le restrizioni frapposte all'esercizio di attività remunerative e l'insufficiente copertura sociale costringono i richiedenti asilo all'illegalità. Molti sono sfruttati dai datori di lavoro come mano d'opera sottopagata a causa della loro sfavorevole condizione sociale. Mentre in Europa occidentale si pretende di far nascere un' *"Europa del cittadino"* e di dar vita a una carta sociale che protegga i diritti dei lavoratori contro lo sfruttamento, nello stesso tempo e nella stessa Europa interi gruppi di esseri umani vengono esclusi da tali diritti.

In Europa le prime leggi sul diritto di asilo sono state approvate alla fine della prima guerra mondiale e sono state ampliate dopo la seconda guerra mondiale. L'evoluzione è andata di pari passo con l'emergere di una profonda aspirazione dei popoli europei verso un mondo più giusto, più pacificato, più egualitario, nel quale una rete di sicurezza avrebbe dovuto raccogliere coloro che fino a quel momento si erano visti rifiutare la partecipazione alla giustizia all'uguaglianza e alla pace. Tradire queste leggi significherebbe una regressione allo sciovinismo sociale, all'idea di una lotta di tutti contro tutti e al principio della sopravvivenza del più forte. Una regressione alle tradizioni nefaste e ben note in Europa del razzismo, del fascismo, del colonialismo e dell'imperialismo.

6. LIMITI ED ESTENSIONE DEL DIRITTO DI ASILO

Secondo il parere del Tribunale, una concezione sempre più limitante il diritto di asilo ai casi di persecuzione individuale per motivi politici, etnici o religiosi non è adeguata all'odierna situazione politica. La concezione dominante in materia di diritto di asilo ha le sue radici in quelle che erano le condizioni del XIX secolo, quando si trattava di promuovere le libertà individuali contro l'autorità degli Stati sovente di natura feudale.

Le condizioni attuali sono radicalmente cambiate. Sia nel contesto europeo che nel quadro delle Nazioni Unite, alle libertà classiche si è aggiunta una lunga serie di diritti fondamentali positivi rivolti a garantire situazioni di vita conformi alla dignità umana. Tali diritti - specie dopo la Dichiarazione dei Diritti del 1948 - hanno assunto un carattere di universalità che prescinde da ogni connotazione di nazionalità.

L'abisso che continua ad approfondirsi tra i paesi poveri e i paesi ricchi a causa dello sfruttamento persistente del cosiddetto Terzo Mondo, porta a parlare di una "*repressione economica strutturale*" che colpisce in modo particolare gruppi di persone anonime dei paesi poveri. In un'epoca di proliferazione di guerre che hanno radici etniche, si accentua la fuga dai territori in balia della guerra civile o quella per motivi di diserzione. Il fondamentalismo islamico accentua sempre più il disprezzo dei diritti delle donne.

La Convenzione di Ginevra sui rifugiati non ha affrontato una sfida di questo tipo. E' per questo che il Tribunale si pronuncia a favore dell'applicazione del diritto di asilo che non si limiti a quanto esplicitato dalla Convenzione di Ginevra. Dovrebbero essere riconosciuti come rifugiati anche tutti coloro che sono obiettivamente ostacolati nel far valere i diritti umani universali: le donne vittime di discriminazioni, coloro che fuggono da una guerra civile, i disertori ai quali deve essere offerta la possibilità di sottrarsi al servizio militare. La violazione dei diritti civili, sociali, politici e culturali, così come sono stati formulati nella citata Dichiarazione del 1948 o nei Patti del 1961, dovrebbe essere considerata motivo giustificante lo status di rifugiato.

7. DISPOSITIVO

Il Tribunale

condanna gli Stati membri dell'Unione europea e gli Stati membri dell'Associazione europea del libero scambio per avere, in accordo con gli organismi e le organizzazioni internazionali competenti, violato sistematicamente e ripetutamente, con la loro politica in materia di diritto di asilo, i diritti dei richiedenti asilo e dei rifugiati, garantiti dalla Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, dalla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali e dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo;

constata che gli Stati sono responsabili delle violazioni dei diritti compiute dalle loro autorità e dai loro organi esecutivi;

dichiara che i richiedenti asilo e i rifugiati hanno il diritto di ottenere il risarcimento dei danni a loro causati dalla violazione dei loro diritti.

8. PROPOSTE E RACCOMANDAZIONI

Osservazione preliminare.

Termini eufemistici quali "armonizzazione" servono a dissimulare una politica di asilo degli Stati europei che in realtà è una pratica tendente a chiudere l'Europa e a tener fuori dalle sue frontiere i richiedenti asilo. La pretesa "armonizzazione" del diritto di asilo in ambito europeo porta a una omologazione verso il basso nel senso che le leggi nazionali che accolgono i contingenti più piccoli, e che contengono le disposizioni più restrittive diventano il modello per altri Paesi.

Così il principio di “protezione *dei* rifugiati” al quale i paesi democratici e ricchi d’Europa si sono obbligati si è trasformato in principio di “protezione *dai* rifugiati”. Una simile politica di dissuasione sarebbe giustificata dall’aumento del numero dei richiedenti asilo. Si mantiene il silenzio sulla realtà delle cifre: l’Europa finisce per accogliere soltanto una piccola parte di coloro che nel mondo sono in fuga: 5% su circa 15 - 20 milioni. Questi rifugiati non riescono neppure a rendere visibile la miseria che i paesi ricchi, nel passato, hanno contribuito a costituire (colonialismo, distruzione delle strutture ambientali) e che tuttora contribuiscono ad accrescere (imperialismo, sostegno alle dittature). La maggior parte dei rifugiati viene accolta dagli stati limitrofi ai loro paesi di origine benché questi stati non siano neppure in grado di nutrire la propria popolazione. Un esempio: più di 2 milioni di persone hanno trovato rifugio nel Sudan, uno dei paesi più poveri della Terra.

Il ripiegamento dell’Europa su se stessa non risolve il problema mondiale dei rifugiati. E’ indispensabile un cambiamento nel nostro modo di pensare. Anziché rinforzare la “*fortezza Europa*”, gli Stati che godono di un livello di vita elevato devono imparare a condividere, a pagare i loro debiti e a farsi così perdonare.

Al fine di porre rimedio alle violazioni dei diritti accertate in giudizio e di sviluppare una migliore protezione dei diritti dei richiedenti asilo e dei rifugiati, il Tribunale formula le seguenti raccomandazioni:

1. La lotta contro le cause dell’esilio deve essere presa sul serio: condizione indispensabile è l’instaurarsi di un ordine economico internazionale giusto che superi l’ineguaglianza sociale tra le nazioni. Le relazioni politiche ed economiche con i regimi che violano i diritti umani non possono avere come conseguenza il sostegno ai rispettivi governi; in particolare non si devono fornire armi a tali Stati (come l’Iran, l’Iraq, la Turchia).

2. Le condizioni, le regolamentazioni e le procedure alle quali gli Stati europei subordinano la concessione del diritto di asilo, devono attenersi strettamente agli obblighi assunti in virtù dei trattati internazionali quali la Convenzione di Ginevra e ogni altra disposizione di protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali. La stessa esigenza vale per le regolamentazioni e le procedure stabilite nel quadro dell’Unione europea o dell’Associazione Europea Libero Scambio.

3. La nozione di rifugiato secondo la Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati deve essere adattata all’evoluzione politica (mondiale) e deve essere ampliata. Le cause d’esilio per sesso d’origine o per repressione dell’orientamento sessuale devono avere diritto all’asilo. La fuga a causa di persecuzioni, anche se dovute a organismi non statali, così come quelle dovute a una guerra o a una guerra civile devono ottenere il diritto di asilo. La fuga dalla povertà, quando si è privati del diritto ad un’esistenza conforme alla dignità umana, giustifica il diritto di asilo in conformità alla Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo.

4. I disertori e gli obiettori di coscienza hanno diritto di asilo in caso di guerra o di guerra civile.

5. I paesi europei sono invitati a far sì che i rifugiati e i richiedenti asilo non abbiano l’obbligo del visto.

6. Le compagnie di trasporto non possono essere minacciate di sanzioni quando trasportano rifugiati privi di visto.

7. Le regolamentazioni dei cosiddetti “Stati terzi” devono essere soppresse al fine di porre termine alle espulsioni in cascata.

8. Ogni Stato deve stabilire delle procedure di asilo scrupolose ed eque, che prevedano un diritto di ricorso alla magistratura (compreso l’appello) da parte del richiedente asilo, un controllo giurisdizionale di tribunali indipendenti e garanzie di una completa assistenza legale. I richiedenti asilo devono disporre dei tempi necessari e delle opportunità di inoltrare i loro ricorsi i quali devono avere un effetto sospensivo.

9. Anche nel caso di domande ritenute “palesamente non fondate”, i richiedenti asilo non devono essere privati del diritto di ingresso nel territorio e del diritto di accesso alla procedura di domanda di asilo; in conformità alla raccomandazione del Comitato esecutivo dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati è concesso soltanto di accelerare le procedure giudiziarie. Le domande di asilo ritenute “palesamente fondate” devono ottenere la concessione di asilo attraverso una procedura abbreviata.

10. Deve essere garantita ai richiedenti asilo l’informazione sui loro diritti in un linguaggio comprensibile. Devono essere loro segnalate le organizzazioni di aiuto e devono essere messi a disposizione avvocati e interpreti che godano della loro fiducia.

11. Le procedure di asilo devono prendere in considerazione la particolare situazione delle donne e far sì che esse siano ascoltate unicamente da donne.

12. Nessuno Stato può detenere i richiedenti asilo in campi di raccolta. Inoltre possono essere privati della

libertà solo nei casi di comportamento criminale. In linea di massima i minori non possono essere detenuti nè tenuti in condizioni analoghe alla detenzione. Bisognerà in particolare eliminare le “zone d’extraterritorialità” nei punti di arrivo dei rifugiati e dei richiedenti asilo.

13. I richiedenti asilo non possono essere respinti durante lo svolgimento della procedura di asilo. Deve essere garantito il diritto di residenza provvisoria per tutta la durata della procedura.

14. Se una procedura di asilo non è definita entro l’anno, il richiedente asilo deve ricevere una autorizzazione di residenza permanente accordata per ragioni umanitarie.

15. I governi centrali devono mettere a disposizione delle autorità regionali e delle amministrazioni locali i mezzi indispensabili affinché i richiedenti asilo e i rifugiati possano usufruire di un alloggio conforme alle loro necessità di esseri umani, di cure sanitarie e di corsi di lingua.

16. Il diritto al rispetto della vita familiare e la Convenzione sui diritti del bambino (in particolare il diritto all’istruzione e alla frequenza di scuole materne) devono essere sempre garantiti. Durante la procedura di asilo devono essere assicurati il diritto al lavoro e la libertà di circolazione.

17. Il riconoscimento dello status di rifugiato implica automaticamente il diritto di soggiorno e il diritto al lavoro nel paese di accoglienza.

18. I richiedenti asilo la cui domanda è stata respinta e che vivono da anni nell’illegalità, vittime di nuove forme di lavoro servile, devono ottenere un’amnistia e la legalizzazione della loro situazione.

19. I rifugiati non possono essere sottoposti alla rilevazione delle impronte digitali.

20. Deve essere assicurata la riservatezza dei dati; in particolare nessun dato può essere scambiato con gli Stati persecutori.

21. E’ urgente procedere a una riforma globale del diritto europeo dei rifugiati e degli stranieri, nel senso di un ritorno agli obblighi del diritto internazionale e al dovere di umanità dell’Europa, ai principi dello stato di diritto e della sicurezza giuridica, che devono valere senza restrizione per i rifugiati, i richiedenti asilo e gli immigrati.

NOTE

1 *Comité contre la torture, 27 aprile 1994, 13/1993. Rapport national suisse, Annexe 32.*

2 *Commission de recours des réfugiés (France), 28 marzo 1994, 93-10-04377, rapport national français, Annexe I; HCR, Guide, §65.*

3 *Rapport national Suisse, p.97.*

4 *HCR, Excom Conclusions, nr 7 et 44 (XXXVII) sur la “Détection des réfugiés et des personnes en quête d’asile”.*