

terra cognita

Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration
Revue suisse de l'intégration et de la migration
Rivista svizzera dell'integrazione e della migrazione

← murales

AFGHANISTAN

IRAQ

Dove vanno le nuvole ?

Auf der Flucht
En fuite
In fuga



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Impressum

terra cognita

Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration

Revue suisse de l'intégration et de la migration

Rivista svizzera dell'integrazione e della migrazione

No. 25 Herbst/automne/autunno 2014

Herausgeberin/Editrice

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM

Commission fédérale pour les questions de migration CFM

Commissione federale della migrazione CFM

Federal Commission on Migration FCM

Quellenweg 6, 3003 Bern-Wabern

Tel.: 058 465 91 16

E-Mail: ekm@ekm.admin.ch,

Internet: www.terra-cognita.ch, www.ekm.admin.ch, www.migration-news.ch

Redaktion/Rédaction/Redazione

Simone Prodolliet, Elsbeth Steiner, Sylvana Béchon

Übersetzung/Traduction/Traduzione

Alain Barbier, Yvonand (f), Sara Schneider, UDM (i)

Gestaltung/Graphisme/Grafica

bertschidesign, Zürich

Druck/Impression/Stampa

Cavelti AG, Gossau

Titelbild/Page de couverture/Pagina di copertina

Questo murale è stato commissionato da Domenico Lucano come rappresentazione della nuova realtà multietnica del paese. Riace 2009.

Giovanna Del Sarto.

Erscheint zwei Mal jährlich/Paraît deux fois par année/Esce due volte all'anno

Auflage/Tirage/Tiratura

10 000 Ex.

10.14 10 000 860327814

© EKM/CFM

Nachdruck von Beiträgen mit Quellenangabe erwünscht. Belegexemplar an die EKM.

Reproduction autorisée avec indication de la source. Remise d'un exemplaire à la CFM.

Ristampa autorizzata con indicazione della fonte. Consegna di un esemplare alla CFM.

Vertrieb/Distribution/Distribuzione

BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern

www.bundespublikationen.admin.ch

Art.-Nr. 420.900.25/14

Abonnement/Abbonamento

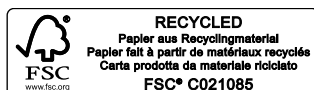
ekm@ekm.admin.ch

Preis/Prix/Prezzo: gratis

Die in den einzelnen Artikeln geäußerte Meinung muss sich mit derjenigen der EKM nicht decken.

Les points de vue exprimés dans les divers articles ne doivent pas forcément coïncider avec l'opinion de la CFM.

I punti di vista espressi nei diversi articoli non devono necessariamente corrispondere con l'opinione della CFM.



*Auf der Flucht
En fuite
In fuga*

Editorial

Für eine vorausschauende
Asyl- und Schutzpolitik.
Seite 4
Pour une politique d'asile
et de protection prévoyante.
Page 6
Per una lungimirante politica
in materia d'asilo e di protezione.
Pagina 8

Illustrationen / Illustrations / Illustrazioni

Schauplatz Riace
Impressions de Riace
Impressioni di Riace
Giovanna Del Sarto
Seite 10

Impressions de Malte
«Support is our mission.»
Simone Prodolliet
Page 12

Erzwungene Migration
Die fragmentierte Schutzlandschaft
für Vertriebene.
Roger Zetter
Seite 16

Zugang zu Europa
Ein Meer der Toten.
Aspasia Papadopoulou
Seite 22

Portrait d'un métier mal vu
Sur la piste des passeurs.
Kristy Siegfried
Page 28

Schauplatz Transkarpatien
Gestrandet an der
Ostgrenze zu Europa.
Elsbeth Steiner
Seite 32

Letteratura
La nave «Vlora».
Nicola Montano
Pagina 34

*Les déplacements internes
dans le monde*
33,3 millions de personnes touchées.
IDMC
Page 36

Schauplatz Lampedusa
Ein neues Kapitel aufschlagen.
Simone Prodolliet
Seite 42

*Pour une répartition équitable
des responsabilités*
«Ewropa ta 'solidarjetà!»?
Etienne Piguet
Page 46

Italia porta d'ingresso dell'Europa
Tra prima accoglienza e transito.
Carla Trommino
Pagina 52

Comité International de la Croix-Rouge
Migrants vulnérables :
quelle réponse humanitaire?
Peter Maurer
Page 54

Rolle des UNHCR
Flüchtlingsanerkennung ausserhalb
staatlicher Strukturen.
Susin Park
Seite 56

Impressions du Liban
La vie dans le camp informel
de Dalhamyé.
Celine Charbonnier avec Mariam Chfiri
Page 60

Resettlement
Wiederansiedlung von Flüchtlingen
als Hilfe für besonders Schutzbedürftige.
J. Olaf Kleist
Seite 66

Schauplatz Tunesien
Neue Realitäten im
Auswanderungs- und Transitland.
Simone Prodolliet
Seite 70

Programm «Migration und Schutz»
Der Verletzlichkeit Rechnung tragen.
Interview mit Silvana Hogg
Seite 76

Observatorium «Watch the Med»
Ein Alarmsystem für
Flüchtlinge in Seenot.
Interview mit Charles Heller
Seite 80

Schauplatz Sizilien
«Ich werde mich für
Gerechtigkeit einsetzen.»
Simone Prodolliet
Seite 84

Vom Asylbewerber zum Arbeiter
«Spurwechsel» in Schweden:
auf dem Weg zu einem flexiblen
Migrationsrecht.
Bernd Parusel
Seite 88

Profughi siriani nel Canton Ticino
Un progetto contro la paura.
Intervista con Marialaura Holecz
Pagina 92

Initiative Nansen
Zoom sur le sort des
«réfugiés climatiques».
Chirine El-Labbane
Page 94

Littérature
La Suisse, terre d'accueil.
Antonio et Silvia Hodggers
Page 98

Literatur
Die undankbare Fremde.
Irena Brezná
Seite 100

Vorläufige Aufnahme
Wenn aus vorläufig endgültig wird ...
Didier Ruedin und Denise Efionayi-Mäder
Seite 102

Rückführung von vulnerablen Personen
Mehr Menschenwürde,
weniger Stress.
Interview mit Beat Meyer
Seite 106

Neue Gesetze
Wolken am Himmel
der humanitären Schweiz.
Elsbeth Steiner
Seite 108

*Infothek
Infothèque
Infoteca*

*Auf der Flucht
En fuite
In fuga*
Seite 112

Ausblick / Aperçu / Scorcio
terra cognita 26
Emotionen
Emotions
Emozioni
Seite 118

Für eine vorausschauende Asyl- und Schutzpolitik.

51,2 Millionen Menschen auf der Flucht, 33,3 Millionen Binnenvertriebene, über 100 000 Migrantinnen und Migranten, die von der italienischen Marine an Land gebracht wurden, mehrere Tausend Menschen, die ihr Leben bei der Überfahrt übers Mittelmeer verloren, weltweit 612 700 Asylanträge während des letzten Jahres, Tendenz für 2014 steigend. Die Bilanzen erschüttern und machen hilflos – was kann man hier überhaupt noch tun? Oder sie stumpfen ab – die nackten Zahlen verschleiern den Blick auf spezifische Situationen und die Menschen, die sich darin befinden. *terra cognita* begibt sich an Schauplätze innerhalb und ausserhalb Europas, lässt unterschiedlichste Akteure sprechen, blickt hinter die Kulissen abstrakter Politikkonzepte und berichtet von konkretem Handeln im Zusammenhang mit Schutz.

Von Grenzen, Transiträumen und Abschottung

Schauplatz Malta: Am Kreuzungsweg jahrhundertealter Handels- und Migrationsrouten, in Maltas Hauptstadt La Valetta, befindet sich seit 2011 das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen EASO. Die Institution, die sich den Slogan «Support is our Mission» gegeben hat, hat den Auftrag, Grundlagen für ein gemeinsames europäisches Asylsystem zu schaffen. Ein unmögliches Unterfangen? Dies könnte man sich fragen, wenn man den Ausführungen von *Roger Zetter* folgt, der sich mit der «fragmentierten Landschaft» von Schutzgewährung in Europa befasst. Aufgrund seiner Analyse fehlt es dem aktuellen System an Kohärenz und Gerechtigkeit, und an den Grenzen Europas zeigt sich eine zunehmende Schutzproblematik.

Aspasia Papadopoulou geht ebenfalls den Spannungsfeldern nach, in denen sich Europa asylpolitisch befindet. Gilt es, die Grenzen der «Festung Europa» zu schützen? Oder sollte es nicht eher darum gehen, Antworten auf die Schutzbedürfnisse von Menschen auf der Flucht zu finden? Und wo wäre konkret anzusetzen? Beispielsweise, indem das Schlepperwesen systematisch bekämpft wird, wie oft gefordert wird? *Kristy Siegfried*, die sich mit dem Phänomen befasst hat, wäre da vorsichtig. Denn die Grenzen werden immer schwieriger passierbar – ohne Hilfe Dritter kaum zu bewerkstelligen.

Schauplatz Transkarpatien: Seit die Aussengrenze zu Europa in der Westukraine mit Unterstützung von EU-Geldern einer verstärkten Kontrolle untersteht, ist die Region von einem Transitraum zu einem «Auffangbecken» für Gestrandete geworden. Behörden und NGOs sehen sich vor Herausforderungen neuen Ausmasses gestellt: Wer ist hier ein «echter» Flüchtling?

Schauplatz Bari: Am 8. August 1991 läuft der schrottreife Frachter «Vlora» in den Hafen von Bari ein. An Bord drängen sich rund 10 000 albanische Flüchtlinge, die nach enttäuschten Hoffnungen auf eine Reform des Regimes Albanien verlassen hatten. Das Ereignis, das damals als «Scheitern an der EU-Aussengrenze» beurteilt wurde, wird uns vom ehemaligen Grenzpolizeibeamten *Nicola Montano* nochmals vor Augen geführt.

Mit dem Überschreiten einer internationalen Grenze können Schutzbedürftige zumindest auf Unterstützung in einem andern Staat hoffen. Anders die Situation vieler Personen, die Binnenflüchtlinge sind: Ein Bericht von der Beobachtungsstelle *IDMC* weist darauf hin, dass es einen Aktionsplan auf internationaler Ebene braucht, der sich der Bedürfnisse der steigenden Zahl von intern Vertriebenen annimmt.

Verantwortung und Schutzbemühungen

Schauplatz Lampedusa: Die Insel im Mittelmeer, in kurzer Distanz zur nordafrikanischen Küste gelegen, ist seit den Tragödien, die vielen Migranten das Leben kostete, zur Chiffre für ein unzulängliches europäisches Asylsystem geworden. Bei einem Besuch auf der Insel begegnet man Bewohnern, die sich mit dem «Schicksal» der Insel, als Grenzwächterin Europas erhalten zu müssen, nicht zufrieden geben wollen. Und man trifft auf eine resolute Bürgermeisterin, die ein grundlegendes Überdenken in Sachen Asylpolitik fordert.

Zu einer Neuorientierung beitragen könnte die Umsetzung der alten Forderung nach einer geteilten Verantwortung zwischen den Staaten. *Etienne Piguet* beschreibt die Wege, die beschritten werden könnten, die aber am politischen Willen der Mehrheit der Involvierten bisher scheiterten. Ein langer Atem sei deshalb gefragt. Am Beispiel Italien zeigt *Carla Trommino*, wie

dringend jedoch rasches Handeln notwendig wäre – im Interesse sowohl der einzelnen Staaten als auch der Schutzbedürftigen.

Bemühungen auf internationaler Ebene, besonders vulnerable Personen zu schützen, gibt es zwar, wie *Peter Maurer* vom IKRK ausführt. Auch das UNHCR ist – so *Susin Park* – weltweit aktiv und kann kraft seines Mandates in jenen Ländern, die über kein Asylsystem verfügen, über die UNHCR-Verfahren die Flüchtlingseigenschaft von Personen oder Personengruppen feststellen. Beide Autoren sind sich darin einig, dass verstärkte Anstrengungen und eine engere Kooperation zwischen den verschiedenen Akteuren notwendig sind, um aktuelle und neue Herausforderungen bewältigen zu können.

(Neue) Realitäten im Migrationsgefüge

Schauplatz Libanon: Der andauernde Bürgerkrieg in Syrien hat immense Folgen für die Nachbarstaaten Türkei, Libanon und Jordanien, denn sie sind mit der grossen Mehrheit der Flüchtlinge konfrontiert. *Coline Charbonnier* hat Flüchtlinge in Dalmatyé im Libanon besucht und schildert, wie die Menschen dort trotz prekärer Situation ihr Überleben meistern. Wenn sich in absehbarer Zeit keine Lösungen etwa im Bildungsbereich abzeichnen, werden vier Fünftel der dort lebenden schulpflichtigen Kinder zu einer «verlorenen» Generation gehören.

Mit welchem Instrument in entsprechenden Situationen auf eine dauerhafte Lösung hingearbeitet werden kann, zeigt *Olaf Kleist* anhand von Resettlement-Programmen auf. Seiner Ansicht nach sollte jedoch die Wiederansiedlung von Flüchtlingsgruppen, wie sie unlängst erneut auch in der Schweiz praktiziert wird, andern Schutzmechanismen für Flüchtlinge nicht entgegenstehen.

Schauplatz Tunesien: Wie andere Länder des Maghreb ist Tunesien längst nicht mehr nur Auswanderungs- und Transitland, sondern selbst Destination für Migrantinnen und Migranten. Drei Jahre nach der Revolution befindet sich das Land in einer Transformationsphase und ist daran, eine Neuausrichtung der Migrationspolitik zu entwerfen. Dies bedarf noch vieler Schritte – wie in Marokko auch: *Silvana Hogg* erläutert, wie die Schweiz im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit zur Unterstützung von vulnerablen Personen beiträgt.

Wege der Integration – Netzwerke zur Unterstützung

Schauplatz Sizilien: Im Niemandsland an der Ostküste Siziliens befindet sich das «Aufnahmezentrum» für unbegleitete Jugendliche, die die gefährliche Überfahrt von Libyen nach Italien geschafft haben. Sie haben viel auf sich genommen und unzählige Schwierigkeiten bewältigt. Nicht zuletzt sind die dadurch erworbenen Fähigkeiten eine gute Voraussetzung für die Integration – sofern die Bereitschaft der Aufnahmegesellschaft

vorhanden ist. Dass diese durchaus existiert, zeigt der Bildbeitrag von *Giovanna Del Sarto*, die im kalabresischen Riace fotografiert hat. Das Projekt «Hayat», das in drei Tessiner Gemeinden Unterstützung für Flüchtlinge auf privater Basis anbietet, versteht sich ausserdem als eine Initiative, den Einheimischen die Angst vor dem Fremden zu nehmen, wie *MariLaura Holecz* festhält. Einen ungewöhnlichen Weg beschreitet Schweden: *Bernd Parusel* beschreibt den «Spurwechsel», der es Asylsuchenden ermöglicht, in die «Spur» der Arbeitsmigration zu wechseln, sofern sie über arbeitsmarktrelevante Qualifikationen verfügen.

Initiativen ganz anderer Art richten sich an Personen, die unterwegs sind. *Charles Heller* erläutert das Alarmsystem für Flüchtlinge in Seenot, welches das Observatorium «Watch the Med» aufgebaut hat. Und *Chirine El-Labbane* erklärt, worum es bei der Nansen-Initiative geht: um den Aufbau von Strukturen, um im Fall von Naturkatastrophen und den Folgen des Klimawandels rasche Hilfe für Vertriebene zu bieten.

Humanitäre Tradition auf dem Prüfstand

Antonio Hodgers / Silvia Hodgers und *Irena Brežná* führen uns in die Realität der Schweiz. Sie berichten von ihren ersten Eindrücken im Land, das ihnen Asyl gewährt hat. Seit den 1960er- und 1970er-Jahren hat sich viel verändert. Aktuell ist die Schweiz mit steigenden Asylgesuchen konfrontiert. Manche Menschen werden Asyl erhalten, andere «vorläufig aufgenommen». Die Ausgestaltung dieses «Status» ist seit Jahren Gegenstand von Kontroversen, wie *Denise Efonyi* und *Didier Ruedin* ausführen. Als komplementäre Schutzform zum Flüchtlingsstatus ermöglicht er betroffenen Personen, «vorübergehend» in der Schweiz zu bleiben. Doch auch bei Menschen, die wegen eines abgelehnten Asylgesuchs ausreisen müssen, soll der Schutzgedanke oberste Priorität haben. Dies ist die Überzeugung von *Beat Meyer*, der erläutert, weshalb der Kanton Baselland Rückführungen abgewiesener Asylsuchender nicht um jeden Preis durchführt.

Die politische Grosswetterlage in der Schweiz scheint gegenwärtig das 150-jährige humanitäre Völkerrecht in Frage zu stellen. *Elsbeth Steiner* beschreibt, wie bei aktuellen Gesetzesprojekten dem Schutzgedanken zu wenig Rechnung getragen wird. Eine vorausschauende Asyl- und Schutzpolitik tut aber gut daran, sich der Inhalte der humanitären Tradition zu erinnern!

Simone Prodolliet ist Geschäftsführerin der EKM. Von Mitte März bis Mitte Juni war sie während einer Auszeit in Sizilien, Lampedusa, Malta und Tunesien unterwegs. Diese Ausgabe enthält mehrere Artikel, die in dieser Zeit entstanden.

Pour une politique d'asile et de protection prévoyante.

51,2 millions d'hommes, de femmes et d'enfants sont en fuite. 33,3 millions de personnes ont été déplacées d'un territoire à l'autre. Plus de 100 000 migrants ont été amenés à terre grâce à la marine italienne. Plusieurs milliers de gens ont perdu la vie en Méditerranée en espérant gagner l'Europe. L'année dernière, on comptait dans le monde pas moins de 612 700 requérants d'asile et la tendance pour 2014 est pour le moins ascendante. Ces bilans bouleversants donnent un sentiment d'impuissance – comment peut-on agir ? Ou au contraire, ces données brutes émoussent notre capacité de compassion – elles occultent les situations dramatiques et les êtres qui s'y trouvent confrontés. *terra cognita* se rend en différents endroits d'Europe et d'ailleurs, donnant la parole aux acteurs les plus divers, jetant un regard dans les coulisses de concepts politiques abstraits et fait état d'actes concrets en corrélation avec la protection.

Frontières, zones de transit et isolement

Malte : La Valette, capitale maltaise, située au milieu de la Méditerranée. C'est depuis toujours un lieu où se croisent les itinéraires du commerce et de la migration. Et c'est ici que se trouve depuis 2011 le siège du Bureau européen d'appui en matière d'asile EASO. Cette institution qui s'est donné comme slogan « Support is our Mission » a pour mandat de créer des bases pour établir un système d'asile européen commun. Une mission impossible ? On pourrait se le demander en suivant les explications de Roger Zetter, qui se consacre au « paysage fragmenté » de l'octroi de la protection en Europe. Son analyse arrive à la conclusion que le système actuel manque de cohérence et de justice et crée une problématique accrue en matière de protection aux frontières de l'Europe.

Aspasia Papadopoulou s'interroge également au sujet des champs de tension avec lesquels se confronte aujourd'hui l'Europe du point de vue de la politique de l'asile. Mais s'agit-il de protéger les frontières de la « forteresse Europe » ? Ne faudrait-il pas plutôt trouver des réponses aux besoins de protection des êtres humains en fuite ? Et par où commencer de manière concrète ? Faut-il par exemple lutter systématiquement contre les passeurs et le trafic de clandestins comme on le demande si souvent ? *Kristy Siegfried*, qui s'est penchée sur ce phénomène,

serait plutôt prudente à ce propos. Les frontières sont de plus en plus difficiles à franchir – pratiquement impossible sans l'aide de tiers.

Transcarpatie : Depuis qu'en Ukraine la frontière extérieure avec l'Europe occidentale fait l'objet d'un contrôle renforcé aux frontières grâce au soutien économique de l'UE, d'un espace de transit la région s'est transformée en un « bassin de captage » pour les êtres humains bloqués. Les autorités et les ONG sont confrontées à des défis d'une nouvelle ampleur : qui est un « véritable » réfugié ?

Bari : Le 8 août 1991, le cargo « Vlora » – tout juste bon pour la casse –, entre dans le port de Bari. A bord se trouvent quelque 10 000 réfugiés albanais qui avaient quitté l'Albanie après leurs espoirs déçus en une réforme du régime albanais. L'événement qui avait été à l'époque désigné comme « échouage aux frontières extérieures de l'UE » est encore une fois passé en revue par *Nicola Montano* à l'époque agent de la police des frontières.

En franchissant une frontière les personnes ayant besoin de protection peuvent tout au moins s'attendre à obtenir un soutien d'un autre Etat. Tout autre au contraire la situation de nombreuses personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays : un rapport et de l'Observatoire *IDMC* fait remarquer qu'il faut un plan d'action à l'échelon international pour que l'on s'occupe des besoins du nombre accru de personnes déplacées.

Responsabilité et efforts pour assurer protection

Lampedusa : Cette île méditerranéenne est située non loin du littoral nord-africain. Depuis les tragédies qui ont coûté autant de vies aux migrants naufragés, Lampedusa est devenue le symbole d'un système européen d'asile insuffisant. Lors d'une visite sur l'île, on rencontre des habitants qui sont mécontents du « destin » de leur île, obligée de servir de garde-frontière. L'on y rencontre d'ailleurs aussi une maire résolue qui exige que l'on repense fondamentalement la politique d'asile.

La mise en œuvre d'une ancienne volonté de partager les responsabilités entre les Etats pourrait bien contribuer à une réorientation. *Etienne Piguet* décrit les voies que l'on pourrait emprunter, mais qui ont jusque-là échoué faute de consensus politique de la part de la majorité engagée. Un travail de longue haleine est donc de mise. A l'exemple de l'Italie, *Carla Trommino* démontre combien il importerait d'agir rapidement dans l'intérêt des divers Etats et des personnes tributaires de protection.

Des efforts sont certes déployés à l'échelon international en vue de protéger des personnes particulièrement vulnérables comme *Peter Maurer* du CICR en témoigne. Dans son article, *Susin Park* nous confirme que le HCR est, lui aussi, actif dans le monde entier et, grâce à son mandat international, peut reconnaître le statut de réfugiés de personnes ou de groupes de personnes dans les Etats qui ne disposent d'aucun système.

(Nouvelles) réalités dans le tissu migratoire

Liban : La guerre civile qui persiste en Syrie a évidemment de lourdes conséquences pour les Etats voisins que sont la Turquie, le Liban et la Jordanie, car ces trois pays sont directement confrontés par l'énorme vague de réfugiés. *Coline Charbonnier* a rencontré des réfugiés à Dalhameh, au Liban, et elle raconte comment les gens, en dépit de leur situation précaire, maîtrisent leur survie. Mais si, dans un délai raisonnable, aucune solution ne se profile, notamment dans le domaine de l'éducation, environ 80 % des enfants en âge de scolarité qui y vivent feront sans nul doute partie d'une génération « perdue ».

Olaf Kleist présente certains programmes de réinstallation et démontre quel instrument il est possible de mettre en œuvre pour trouver une solution durable. A son avis, cet instrument de réinstallation de groupes de réfugiés ne devrait pas s'opposer à d'autres mécanismes de protection en faveur des réfugiés.

Tunisie : La Tunisie n'est de loin plus seulement un pays d'émigration et de transit, mais aussi une destination pour les migrants. Trois ans après la révolution, ce pays se trouve dans une phase de transformation qui comporte un projet de réorientation de la politique migratoire. Il sera nécessaire d'entreprendre encore de nombreuses démarches tout comme le Maroc devra également le faire: *Silvana Hogg* explique comment la Suisse contribue à soutenir la protection de personnes vulnérables dans le cadre d'une collaboration internationale.

Vers l'intégration – réseaux de soutien

Sicile : Dans le « no man's land » du littoral de l'est de la Sicile se trouve le « Centre d'accueil » destiné aux jeunes adolescents non accompagnés qui ont réussi la traversée dangereuse depuis la Libye et ont accosté en Italie. Ils ont accepté bien des peines et ont surmonté d'innombrables difficultés. Mais les facultés qu'ils ont acquises sont de ce fait une excellente condition pour

leur intégration – dans la mesure toutefois où la société d'accueil a la volonté de les intégrer. Le reportage illustré de *Giovanna Del Sarto* à Riace (Calabre) montre que cette volonté existe. Le projet « Hayat », qui propose un soutien aux réfugiés sur une base privée dans trois communes tessinoises, s'entend en outre comme étant une initiative pour que les autochtones n'aient plus la peur de l'étranger, comme le perçoit l'auteure *Mariakura Holecz*. La Suède emprunte une voie plutôt inhabituelle: *Bernd Parusel* décrit ce « changement de voie », qui permet aux requérants d'asile de franchir le pas dans la voie de la migration économique, dans la mesure toutefois où ces personnes disposent de qualifications voulues par le marché de l'emploi.

Des initiatives d'un tout autre genre s'adressent aux personnes qui sont en route. *Charles Heller* explique le système d'alarme pour les réfugiés qui font naufrage et que l'observatoire « Watch the Med » a institué. Et *Chirine El-Labbane* explique quant à elle le pourquoi de l'initiative Nansen: il s'agit de l'élaboration de structures permettant d'offrir une aide rapide aux personnes déplacées en raison de catastrophes naturelles et des suites du changement climatique.

Tradition humanitaire sur le banc d'essai

Antonio Hodgers/Silvia Hodgers et *Irena Brežná* nous introduisent dans la réalité helvétique. Ils nous exposent leurs premières impressions du pays qui leur a octroyé l'asile. Depuis les années 1960 et 1970, tout a beaucoup changé. Actuellement, la Suisse est confrontée à un nombre accru de requérants d'asile. Les uns auront l'asile, les autres seront mis au bénéfice d'une « admission provisoire ». *Denise Efionayi* et *Didier Ruedin* explique dans son article pourquoi ce « statut » particulier fait l'objet de controverses depuis des années. Cette forme de protection complémentaire au statut de réfugié permet aux personnes concernées de rester « provisoirement » en Suisse. Mais l'idée de protection doit demeurer la priorité absolue même pour les personnes qui doivent repartir à cause du refus de leur demande d'asile. C'est la conviction de *Beat Meyer*, qui expose pourquoi le canton de Bâle-Campagne n'exécute pas à tout prix le renvoi de requérants d'asile déboutés.

Le climat politique global en Suisse semble actuellement remettre totalement en cause une tradition humanitaire internationale de 150 ans. *Elsbeth Steiner* décrit comment on tient trop peu compte de l'idée de protection en la matière dans les projets de loi actuels. Pourtant une politique d'asile et de protection qui se veut prévoyante ferait bien de se rappeler la teneur de la tradition humanitaire helvétique!

Simone Prodolliet est Cheffe du Secrétariat de la CFM. De mi-mars à mi-juin, elle a eu l'occasion de transiter par la Sicile, Lampedusa, Malte et la Tunisie. Cette édition contient plusieurs récits rédigés lors de son congé sabbatique.

Per una lungimirante politica in materia d'asilo e di protezione.

51,2 milioni di persone in fuga, 33,3 milioni di sfollati interni, oltre 100 000 migranti tratti in salvo dalla marina italiana, parecchie migliaia di persone che hanno perso la vita nel tentativo di attraversare il Mediterraneo, 612 700 domande d'asilo nel mondo durante lo scorso anno con tendenza al rialzo per il 2014.

Dinanzi a questi sconvolgenti bilanci prevale il senso d'impotenza. A meno che non predomini la tentazione di non sentirsi toccati e di chiudere gli occhi dinanzi ai drammi umani che si celano dietro le cifre. *terra cognita* si è recata in diverse regioni, in Europa e fuori Europa, che sono teatro di eventi drammatici connessi alle cifre sopra elencate. In queste regioni ha sentito gli attori più disparati e gettato uno sguardo dietro i fondali di astratti concetti politici. Nella presente edizione illustra le azioni concrete messe in campo per offrire protezione.

Frontiere, zone di transito e isolamento

Malta: all'incrocio di antichissime vie commerciali e migrazioni, nella capitale maltese La Valletta, si trova dal 2011 l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo EASO. Sotto il motto «Support is our Mission», l'ufficio si prefigge di gettare le basi per un sistema d'asilo europeo comune. Missione impossibile? Leggendo il contributo di *Roger Zetter* viene da chiederselo. La sua analisi illustra il «volto frammentato» della concessione di protezione in Europa. Secondo l'autore, il sistema odierno non garantisce la coerenza e la giustizia necessarie e crea un crescente problema di protezione alle frontiere europee.

Aspasia Papadopoulou si china parimenti sulle tensioni e problematiche con cui deve confrontarsi l'Europa oggi sotto il profilo della politica d'asilo. È giusto proteggere le frontiere della «fortezza europea»? Oppure si dovrebbe rispondere in primis al bisogno di protezione delle persone in fuga? Come fare concretamente? Lottando sistematicamente contro l'attività dei passatori, come richiesto da più parti? *Kristy Siegfried*, che si occupa della problematica, invita alla prudenza. Infatti, è viepiù difficile valicare le frontiere – addirittura impossibile senza l'intervento di terzi.

Transcarpazia: da che i controlli alla frontiera esterna con l'Ucraina occidentale sono stati rafforzati grazie ai fondi dell'UE, da zona di transito, la Transcarpazia è diventata una sorta di «bacino di raccolta» per le persone rimaste bloccate. Autorità e ONG devono confrontarsi con sfide di dimensioni del tutto nuove: chi è un «vero» rifugiato e chi no?

Bari: l'8 agosto 1991 la «Vlora», nave da carico ormai quasi in rovina, accosta al porto di Bari. Pigiati a bordo vi sono circa 10 000 rifugiati albanesi che hanno lasciato la loro patria dopo aver visto sfumare le loro speranze di riforma del regime. L'evento, che a suo tempo era stato considerato un «fallimento alla frontiera esterna UE», ci è riproposto dall'allora impiegato della polizia di frontiera *Nicola Montano*.

Valicando un confine internazionale, le persone bisognose di protezione possono per lo meno sperare nell'appoggio di un altro Stato. Diversa, invece, la situazione dei numerosi sfollati interni: uno studio dell'osservatorio *IDMC* evidenzia la necessità di elaborare un piano d'azione su scala internazionale che tenga conto delle esigenze degli sfollati interni in numero crescente.

Responsabilità e sforzi per assicurare protezione

Lampedusa: a fronte dei ripetuti drammi umani e delle innumerevoli vittime, l'isola mediterranea, non lontana dalla costa nordafricana, incarna ormai l'insufficienza del sistema d'asilo europeo. Passeggiando per le strade dell'isola si percepisce lo scontento degli abitanti, stanchi di dover assumere il ruolo di guardia di confine dell'Europa. Il sindaco di Lampedusa è una donna risoluta che chiede un ripensamento in profondità della politica d'asilo.

Si potrebbe reimpostare la politica d'asilo realizzando la vecchia idea di una responsabilità condivisa degli Stati. *Etienne Pigué* illustra le vie possibili che tuttavia sono sinora state precluse per l'assenza di una volontà politica maggioritaria. Ci vuole dunque perseveranza. Citando l'esempio italiano, *Carla*

Trommino evidenzia tuttavia l'urgenza di agire, nell'interesse sia dei singoli Stati sia delle persone bisognose di protezione.

A livello internazionale non mancano gli sforzi per offrire protezione alle persone particolarmente vulnerabili. È quanto illustrato da *Peter Maurer* del CICR. Come rilevato da *Susin Park*, anche l'UNHCR è attivo in tutto il mondo e, in virtù del mandato conferitogli, costata la qualità di rifugiato di persone o gruppi di persone provenienti da Stati privi di un qualsiasi sistema d'asilo. I due autori concordano nell'affermare la necessità di maggiori sforzi e di una cooperazione più stretta tra i diversi attori per fronteggiare le sfide odierne e future.

(Nuove) realtà nel tessuto migratorio mondiale

Libano: il perdurare della guerra civile in Siria ha conseguenze immani per gli Stati limitrofi Turchia, Libano e Giordania, che devono fronteggiare il maggiore afflusso di rifugiati. *Coline Charbonnier* ha visitato i rifugiati di Dalhameh in Libano. Nel suo contributo, narra la situazione precaria in cui queste persone lottano per sopravvivere. Se non saranno presto adottate soluzioni per esempio in ambito educativo, 80 % dei bambini e ragazzi in età scolastica diventeranno una generazione «perduta».

Olaf Kleist presenta alcuni programmi di rilocalizzazione, evocando gli strumenti che consentono, in determinate situazioni, di perseguire soluzioni durevoli. Secondo l'autore, la prassi della rilocalizzazione di gruppi di rifugiati, come praticata ancora di recente anche dalla Svizzera, non deve ostacolare altri meccanismi di protezione destinati ai rifugiati.

Tunisia: come gli altri Stati del Maghreb, da tempo la Tunisia non è più soltanto un Paese di emigrazione e di transito, ma anche una destinazione per i migranti. A tre anni dalla rivoluzione, il Paese sta attraversando una fase di trasformazione che comporta anche l'abbozzo di una nuova impostazione della politica migratoria. Ci vorranno ancora molte fasi successive, come in Marocco: *Silvana Hogg* illustra il contributo della Svizzera nel sostenere le persone vulnerabili nell'ambito della cooperazione internazionale. A beneficiarne sono in primis le persone prive di uno status regolare che quindi abbisognano di una protezione specifica.

Verso l'integrazione – reti di sostegno

Sicilia: nella terra di nessuno sulla costa est della Sicilia si trova un «centro di accoglienza» per giovani non accompagnati che hanno compiuto la pericolosa traversata dalla Libia verso l'Italia. Questi giovani hanno veramente fatto di tutto per fuggire dal loro Paese, attraversando innumerevoli insidie e difficoltà. Durante questo periplo hanno acquisito delle capacità che, non da ultimo, lasciano ben sperare per la loro integra-

zione – sempreché la società d'accoglienza sia disposta a sua volta a integrarli in suo seno. Guardando le istantanee scattate da *Giovanna Del Sarto* a Riace, Calabria, sembrerebbe che questa disponibilità esista eccome. Il progetto «Hayat», svolto da tre Comuni ticinesi, offre assistenza ai rifugiati su base privata. È un'iniziativa volta a sfatare la paura della popolazione di fronte allo straniero, come illustra *Maria Laura Holecz*. La Svezia percorre una via inconsueta: *Bernd Parusel* descrive il «cambio di pista» che consente ai richiedenti l'asilo muniti delle necessarie qualifiche professionali di adottare la pista della migrazione per motivi di lavoro.

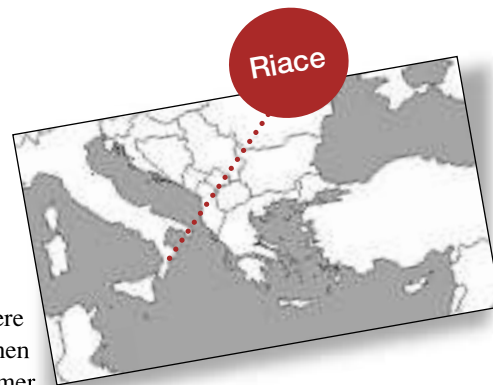
Vi sono svariate iniziative di altro genere destinate ai rifugiati. *Charles Heller* presenta il sistema d'allarme per rifugiati in pericolo di naufragio, messo in campo dall'osservatorio «Watch the Med». *Chirine El-Labbane* spiega lo scopo perseguito dall'iniziativa Nansen: predisporre strutture in grado di fornire un aiuto celere alle vittime di catastrofi naturali o delle conseguenze del cambiamento climatico.

Tradizione umanitaria sul banco di prova

Antonio Hodgson/Silvia Hodgson e Irena Brežná ci riportano alla realtà svizzera. Narrano le loro prime impressioni all'arrivo nel Paese che ha concesso loro asilo. Dagli anni 1960-1970 a questa parte molte cose sono cambiate. La Svizzera concede sia l'asilo sia l'ammissione provvisoria. Quest'ultimo status è stato oggetto di molte controversie nel corso degli anni, come illustrato da *Denise Eftonayi* e *Didier Ruedin*. Complementare allo status di rifugiato, l'ammissione provvisoria è uno «status in virtù» del quale le persone interessate possono rimanere «temporaneamente» in Svizzera. Ora, la nozione di protezione deve primeggiare in assoluto anche laddove un richiedente non ottenga asilo e debba lasciare nuovamente la Svizzera. È la convinzione di *Beat Meyer*, il quale spiega come mai Basilea-Campagna non esegue sistematicamente e a tutti i costi gli allontanamenti dei richiedenti l'asilo con decisione negativa.

Il panorama politico svizzero odierno sembra essere all'insegna di una rimessa in questione del diritto internazionale umanitario, vecchio ormai di 150 anni. *Elsbeth Steiner* illustra come determinati progetti di legge in corso non tengano sufficientemente conto della nozione di protezione. Se vogliamo una politica lungimirante in materia d'asilo e protezione, è bene ricordare i contenuti della tradizione umanitaria del nostro Paese!

Simone Prodolliet è responsabile della CFM. Dalla metà di marzo alla metà di giugno ha trascorso un periodo sabbatico tra Sicilia, Lampedusa, Malta e la Tunisia. La presente edizione contiene articoli redatti durante tale periodo.



Schauplatz Riace

Riace liegt an der Westküste Kalabriens; ein Teil weit oben am Berg, der andere langgestreckt am Meer. Während es unten einen Bahnhof und ein paar Pensionen und kleine Hotels gibt, wandelte sich Riace am Berg im letzten Jahrhundert immer mehr zum Geisterdorf: Auf der Suche nach einem Einkommen wanderten die Menschen nordwärts, viele Häuser standen leer, der Schule gingen langsam die Kinder aus. Doch dann machte Riace zweimal Geschichte.

Zuerst wurden 1972 vor der Küste Riaces die Bronzi gefunden, zwei mannshohe Bronzestatuen. Die sehr gut erhaltenen Statuen stammen aus dem alten Griechenland. Man nimmt an, dass sie ca. 450 v.Chr. entstanden. 1998 strandeten vor Riace rund 200 kurdische Flüchtlinge mit ihrem Boot. Sie hatten nichts mehr zu essen, kaum mehr Wasser, waren am Ende ihrer Kräfte. Einigen Leuten in Riace, allen voran dem heutigen Bürgermeister Domenico Lucano, erschien dies als Zeichen: Hier kamen Männer, Frauen und Kinder auf der Suche nach einem neuen Leben. Sie konnten problemlos in all den leeren Häusern in Riace untergebracht werden. Seither nimmt Riace immer wieder Flüchtlinge auf, die Schule hat wieder genügend Kinder, viele Häuser sind – von den Flüchtlingen – renoviert worden. Die Tafel am Dorfeingang wurde erneuert: Riace, Dorf der Gastfreundschaft.

Die Fotografin Giovanna Del Sarto besucht Riace seit 2008 regelmässig. Sie lebt jeweils mehrere Wochen dort und dokumentiert das Leben im Dorf. *terra cognita* durfte sich aus ihrem grossen Foto-Fundus «Oltre la Patria» bedienen.

Impressions de Riace

Riace est situé sur la côte ouest de la Calabre, une partie sur les hauteurs, l'autre en bord de mer. Dans la partie basse se trouve la gare et quelques pensions et petits hôtels, alors que le haut du village s'est transformé au siècle dernier de plus en plus en bourg fantôme. Les habitants ont émigré vers le nord à la recherche d'un revenu; de nombreuses maisons étaient vides, les écoles avaient de moins en moins d'élèves. Puis, soudain, Riace fit par deux fois les gros titres.

D'abord, en 1972, deux bronzes – deux statues de taille humaine – ont été découverts sur le littoral de Riace. Les statues, magnifiquement conservées, sont issues de la Grèce antique. On pense qu'elles ont été conçues vers l'an 450 av. J.-C. Puis en 1998, quelque 200 réfugiés kurdes échouèrent sur les côtes de Riace. Ils n'avaient plus rien à manger dans leur embarcation, presque plus d'eau non plus et se trouvaient à l'extrême limite de leurs forces. Pour quelques habitants de Riace, et plus particulièrement pour le maire actuel du village, Domenico Lucano, cette arrivée était un signe évident de la Providence: ces hommes, ces femmes et ces enfants étaient à la recherche d'une nouvelle vie. Ils purent tous trouver refuge sans le moindre problème dans les maisons vides du village. Depuis lors, Riace accueille fréquemment des réfugiés, l'école abrite à nouveau suffisamment d'élèves et les réfugiés ont rénové de nombreuses maisons. Même le panneau à l'entrée du village a été changé et porte désormais le nom de: Riace, village de l'accueil.

La photographe Giovanna Del Sarto se rend régulièrement à Riace depuis 2008. Elle y séjourne durant quelques mois et documente à sa manière la vie villageoise. *terra cognita* a eu le privilège de pouvoir se servir de sa grande archive iconographique «Oltre la Patria».

Impressioni di Riace

Riace è un paese situato sulla costa ovest della Calabria, in parte sulle alture, in parte allungato sul mare. La parte bassa ospita la stazione e alcune pensioni e piccoli alberghi, mentre la parte alta si è andata trasformando nel secolo scorso in una vera e propria città fantasma: gli abitanti si sono trasferiti a nord in cerca di lavoro, molte case sono rimaste vuote e a mano a mano le scuole hanno perso i loro allievi. Eppure a due riprese Riace ha fatto la storia.

Nel 1972, al largo della costa di Riace sono stati rinvenuti i Bronzi di Riace, due guerrieri statuari di grandezza naturale risalenti all'antica Grecia. Molto ben conservate, si stima che le statue siano state realizzate attorno all'anno 450 a.C. Nel 1998, un'imbarcazione con circa 200 rifugiati curdi a bordo si è arenata sulle coste di Riace. Stremati, i profughi non avevano più viveri e rimaneva loro pochissima acqua. Alcuni abitanti di Riace, primo fra tutti l'attuale sindaco Domenico Lucano, hanno interpretato l'evento come un segno: questi uomini, donne e bambini cercavano una nuova vita e le case vuote di Riace potevano facilmente accoglierli. Da allora, Riace continua ad accogliere rifugiati, la scuola ha di nuovo allievi a sufficienza, molte case sono state riattate dai rifugiati. Il cartello all'entrata del villaggio reca una nuova scritta: «Riace, paese dell'accoglienza».

Dal 2008, la fotografa Giovanna Del Sarto visita regolarmente Riace, soggiornandovi ogni volta per parecchie settimane e immortalando scene di vita quotidiana. *terra cognita* ha avuto il privilegio di attingere al suo immenso archivio fotografico «Oltre la Patria».



Gente locale ed immigrati che lavorano assieme per mantenere pulite le strade e la zona limitrofa. Riace, 2014.

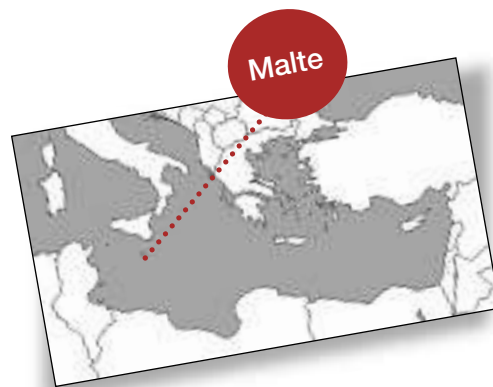
« Support is our mission. »

L'île de Malte, située au milieu de la Méditerranée, est depuis toujours un lieu où se croisent les itinéraires du commerce et de la migration. Depuis quelques années, le siège de l'European Asylum Support Office EASO – le Bureau européen d'appui en matière d'asile – a son siège à La Valette, capitale de Malte. Une visite sur place et un entretien avec des responsables de l'EASO révèlent des contradictions dans la politique d'asile européenne qui, ici plus qu'ailleurs, sautent aux yeux de manière encore plus frappante.

« Tout changement à Malte s'est produit par la mer », déclare d'un ton lourd de sens la voix qui explique aux visiteurs par une présentation vidéo l'histoire mouvementée de l'île méditerranéenne. On est ainsi informé de l'arrivée des premiers colons qui édifièrent des temples uniques en leur genre, suivis des paléochrétiens qui trouvèrent refuge à Malte, des Grands Maîtres des Croisés qui y érigèrent leurs fortifications ainsi que des Turcs et des Arabes qui prirent tour à tour le contrôle de l'île et y implantèrent la langue sémitique mais qui, plus tard, durent céder leur hégémonie aux dynasties chrétiennes. En revanche, nulle mention n'est faite des très récents changements survenus à Malte. Ainsi, le fait que nombre de réfugiés et de migrants en provenance des régions sub-sahariennes s'introduisent en Europe, après avoir transité par la Lybie, ne font apparemment pas encore partie de l'histoire officielle de Malte.

Espace culturel unique en son genre et porte d'entrée de l'Europe

Pourtant, il y aurait suffisamment de raisons de les inclure dans l'histoire de l'île. En effet, il n'y a pas que les gens de couleur que l'on remarque particulièrement dans les villes propres aux maisons et palais de pierre d'une blancheur éclatante. Depuis toujours, la petite île de Malte a été un lieu d'échange culturel, un croisement d'itinéraires commerciaux, un point de départ jouissant d'une situation stratégique idéale pour toutes sortes d'activités et un élément de l'espace social



et économique du « Grand Bleu ». Les côtes sud de l'Europe et les côtes nord du continent africain font partie du même espace culturel. La mer qui sépare aujourd'hui l'Afrique de l'Europe constitue une frontière récente. Toutefois, l'espace méditerranéen est un espace où a lieu un échange entre le Sud et le Nord.

Le fait que Malte serve aux migrants à mettre un pied en Europe n'est pas l'effet du hasard. Les migrants arrivent par des voies maritimes qui existent depuis des millénaires. Et depuis la fin du 20^e siècle, du fait de sa situation géographique, Malte constitue une étape importante des itinéraires de migration menant du sud au nord. Dans les années 1990, ce furent principalement des requérants d'asile irakiens qui débarquèrent à Malte et continuèrent leur voyage vers d'autres pays qui les accueilleraient dans le cadre de programmes de réinstallation. Plus tard, à partir de 2001, les requérants d'asile provenaient essentiellement de Somalie, du Nigéria, de l'Erythrée et de la Syrie. Aujourd'hui, les réfugiés proviennent d'Afrique du Nord, du Sénégal, de Gambie et d'autres pays africains sub-sahariens. En 2012, le HCR a enregistré à Malte quelque 22 requérants d'asile pour mille habitants. Actuellement, des estimations font état de quelque 150 000 personnes provenant du continent africain et vivant à Malte, ce qui constitue un nombre très élevé si l'on considère que la population autochtone de Malte est d'environ 500 000 personnes.

La plupart des réfugiés vivent dans des centres d'accueil à l'écart des centres urbains, parfois soumis à des conditions d'admission qui font l'objet de sévères critiques et sont soigneusement cachées au grand public. Malte qui est un Etat-membre de l'UE depuis 2004 et donc assujettie à la convention de Schengen et au système de Dublin, a d'ailleurs été vivement critiquée lorsqu'elle a refoulé des embarcations de réfugiés vers la Lybie. Depuis que l'UE contrôle plus sévèrement les frontières maritimes par le biais de l'Agence européenne de surveillance Frontex, de tels faits ne devraient plus se produire.

Malgré des « mesures de protection », la population maltaise est extrêmement préoccupée par « l'invasion des migrants ». Une enquête représentative effectuée à la fin mars de cette an-

née auprès d'étudiants de l'Université de La Valette a mis au jour certaines attitudes inquiétantes. Certes, 90 pourcent des personnes interrogées ont déclaré que le racisme était un problème qu'il fallait combattre, mais 40 pourcent d'entre elles ne voulaient pas d'un migrant (autrement dit, un Africain) pour voisin. Enfin, 20 pourcent de ces personnes estiment que les immigrés provenant d'Etats hors de l'UE ne devraient pas bénéficier d'un accès égalitaire à des postes de travail, même s'ils disposent des qualifications professionnelles nécessaires. Par ailleurs, 40 pourcent des personnes interrogées se sont prononcées en faveur de la reprise d'une politique de renvoi, même si la Cour européenne des droits de l'homme – dans le cas de l'Italie – l'a jugée comme étant contraire aux dispositions du droit international et aux droits de l'homme.

Les ressortissants de l'UE perçoivent aussi les Africains avec méfiance. Elena P., une ressortissante bulgare qui vit à La Valette avec son mari et qui fait le ménage dans un hôtel pour quatre euros de l'heure, ne comprend pas, elle non plus, que l'UE n'intervienne pas plus sévèrement. « Les vrais Noirs, c'est nous ! », lance-t-elle. « Nous trimons ici pour subvenir aux besoins de nos enfants restés au pays, pendant qu'on donne de l'argent aux Africains sans qu'ils aient besoin de bouger le petit doigt... » Puis, à la fin, Elena P. ajoute tout de même : « Mais après tout, chacun a le droit de vouloir améliorer sa situation. »

Le Bureau européen d'appui en matière d'asile EASO

Le fait que Malte soit précisément le siège de l'EASO n'est pas dépourvu d'une certaine ironie. Le gouvernement maltais s'efforce manifestement de maintenir l'attrait de l'île en tant que destination touristique et de minimiser le rôle et l'importance de l'île en tant que lieu d'asile de tant de réfugiés. Aussi, n'est-il point particulièrement étonnant que lorsqu'on demande à la serveuse du restaurant où se situe l'EASO, elle hausse les épaules et se contente de répondre : « Jamais entendu parler... ». Même le sympathique réceptionniste de l'hôtel, qui veille pourtant à ce que l'on ne manque aucune curiosité de l'île, n'en sait pas plus. Le site Internet de l'EASO précise que son bâtiment est facile à trouver et que le sigle EASO y figure en très grandes lettres. Cependant, les habitants de La Valette n'en ont apparemment pas encore pris conscience. A leur décharge, il est vrai que la durée du trajet pour y accéder « 10 minutes le long de la côte » s'avère correspondre au trajet... en voiture !

C'est au milieu des entrepôts de l'ancienne installation portuaire – qui sont en train d'être transformés pour le tourisme en restaurants chics, boutiques onéreuses et magasins de souvenirs – qu'un bâtiment neuf et élégant, offrant une vue sur le port, abrite les locaux de l'UE. Jean-Pierre Schembri, le porte-parole de l'EASO et chargé de communication chevronné, nous invite à passer dans la salle de conférence. François Bienfait, le responsable des questions de formation, et Timo-

thy Cooper, le chef de la Centrale de documentation, nous exposent le travail de l'EASO.

Le Bureau européen d'appui en matière d'asile a commencé son activité en 2011 avec pour objectif de promouvoir la collaboration pratique dans le domaine de l'asile et de soutenir les Etats-membres dans l'accomplissement de leurs obligations européennes et internationales. L'édification d'une telle institution a fait suite à une proposition du programme de La Haye en 2004. En 2009, la Commission européenne a présenté un projet concret et a désigné Malte comme futur siège de l'EASO. Cette institution a ainsi pu commencer son activité le 1er février 2011. Cependant, les prestations de services de l'EASO sont encore partiellement en voie d'élaboration. Toujours est-il que l'EASO propose d'ores et déjà un soutien aux Etats-membres qui sont soumis à une « pression particulière ». L'une des premières activités de l'EASO consista à signer avec le gouvernement grec une convention relative à l'envoi d'une délégation de soutien à l'asile en Grèce.

Former, documenter et informer

L'objectif déclaré du travail de l'EASO est l'élaboration d'un système d'asile européen commun. Dans les cas d'espèce, les différents Etats-membres devront se fonder sur des procédures uniformes. « Support is our mission », tel est le slogan de l'EASO. Timothy Cooper admet toutefois que le travail de l'EASO ne se focalise pas au premier chef sur les requérants d'asile. Mais il ajoute : « Lorsque tous les Etats-membres de l'UE agiront selon les mêmes principes, cela ne pourra que bénéficier aux requérants d'asile. »

Le travail dans des Etats qui ne possèdent aucune structure dans le domaine de l'asile – ou seulement des structures rudimentaires – est mentionné à titre d'exemple. Là, l'EASO propose « des prestations de soutien sur mesure », notamment des modules de formation destinés au personnel d'encadrement en matière d'asile ainsi que des formations continues destinées aux juges et aux avocats, relatives à des questions de droit en matière d'asile. L'EASO propose aussi une introduction aux techniques d'interview pour les auditions de requérants d'asile ou des cours sur la manière d'agir avec les personnes particulièrement vulnérables. « Grâce au soutien de l'EASO, la Grèce, tout comme la Suède et les Pays-Bas, dispose aujourd'hui du personnel le mieux formé en matière d'asile », déclare François Bienfait. Entre-temps, pas moins de 164 personnes ont bénéficié du programme de formation de l'EASO et ont suivi un enseignement selon la méthode « train-the-trainers ». Ce sont ainsi plus de 2000 personnes au total qui ont bénéficié d'un cours de formation continue. Les manuels ont été traduits en 14 langues et des traductions en d'autres langues sont à l'étude ou en voie de réalisation. Par ailleurs, des ateliers de travail ont lieu régulièrement et donnent l'occasion à leurs participants d'approfondir certaines questions.

La « Country of Origin Information » appelée COI dans le langage de l'EASO, constitue un autre point fort du travail de cet organisme. Les COI devraient permettre aux Etats-membres de l'UE et aux Etats associés, comme l'est notamment la Suisse, de prendre de judicieuses décisions fondées sur des données fiables. « Le premier pas en vue d'obtenir un système de décision sur l'asile cohérent est de disposer d'informations sur la situation prévalant dans l'Etat de provenance du requérant d'asile », déclare Cooper. « Et pour obtenir ces informations, nous misons sur des réseaux d'experts fiables. Nous utilisons par ailleurs aussi les canaux des médias sociaux qui nous permettent souvent d'obtenir bien davantage de renseignements que n'en apportent les données officielles ». Les COI qui sont mises à disposition font l'objet d'une mise à jour continue. Cependant, il n'existe actuellement que peu de rapports bien étoffés sur nombre d'Etats de provenance. D'autre part, un portail COI fondé sur des données informatiques et qui permettra d'accéder à des données de manière simple est en voie d'élaboration.

Une protection... pour qui ?

Lorsqu'on demande ce que l'on pourrait entreprendre pour assurer la protection des personnes persécutées qui doivent mettre leur sort entre les mains de trafiquants d'êtres humains, la réaction est quelque peu embarrassée. « Bien entendu, nous collectons également des informations sur ces réseaux. Mais pour pouvoir mettre un terme à ce trafic, il faudrait déjà que les Etats-membres de l'UE agissent de concert. L'EASO ne fait cependant pas de recommandations sur la manière dont il convient de traiter ce problème de la politique d'asile. Notre travail ne concerne strictement que des faits. Ce sont les divers Etats-membres de l'UE qui font la politique ». Alors le slogan « Support is our mission » est destiné exclusivement aux Etats et non pas aux personnes recherchant protection ? « Oui, il en est ainsi... »

Dans le bus qui me ramène au centre-ville, je fais la connaissance d'un jeune homme sénégalais. Il me raconte qu'il est à Malte depuis sept mois et qu'il espérait recevoir bientôt des papiers. Il souhaiterait ensuite quitter l'île pour se rendre en France où il a de la parenté. « Ici à Malte je n'ai aucun avenir. » Les habitants de Malte, eux aussi, sont du même avis.

Pour plus d'informations, consulter : www.easo.europa.eu

«Support is our mission»

Die Insel Malta inmitten des Mittelmeers ist seit jeher ein Ort gewesen, wo sich Handels- und Migrationsrouten kreuzten. Seit einigen Jahren befindet sich in Valetta, der Hauptstadt Maltas, auch der Sitz des EASO, des «European Asylum Support Office». Ziel der Arbeit des EASO ist es, die Schaffung eines gemeinsamen Europäischen Asylsystems sicherzustellen. Im Einzelfall sollen die verschiedenen Mitgliedstaaten nach einheitlichen Vorgehensweisen arbeiten. «Support is our Mission», heisst der Slogan des EASO. Timothy Cooper, Chef der Dokumentationszentrale, räumt ein, dass nicht in erster Linie Asylsuchende Fokus der Arbeit des EASO sind. «Aber wenn einmal alle Mitgliedstaaten nach denselben Prinzipien handeln, kann dies den Asylsuchenden nur zugutekommen.» Als Beispiel wird die Arbeit in Staaten genannt, die keine oder nur rudimentäre Strukturen im Bereich des Asylwesens haben. Dort werden jeweils «massgeschneiderte Unterstützungsleistungen» erbracht: Ausbildungsmodule für Betreuungspersonal im Asylwesen, Weiterbildungen für Richter und Anwältinnen zu Asylrechtsfragen, Einführung in Interviewtechniken für Anhörungen oder Schulung im Umgang mit besonders verletzlichen Personen.

Ein weiterer Schwerpunkt der Arbeit des EASO ist die «Country of Origin Information», im EASO-Slang kurz COI genannt. Die COIs sollen den Mitgliedern der EU und assoziierter Staaten wie u.a. der Schweiz dazu dienen, aufgrund zuverlässiger Daten gute Entscheide zu treffen. Die zur Verfügung stehenden COI werden laufend aktualisiert; umfassende Berichte zu einzelnen Herkunftsstaaten gibt es allerdings erst wenige. Ein computerbasiertes COI-Portal, auf dem einfach Daten abgerufen werden können, befindet sich im Aufbau.

Traduction du texte original allemand par Alain Barbier.



Il Sindaco Domenico Lucano con LemLem qualche giorno prima delle elezioni politiche per rieleggere il nuovo sindaco del paese. Riace, 2014



Syamon e Damiano durante una giornata di lavoro a raccogliere la differenziata. Riace, 2014.

Die fragmentierte Schutzlandschaft für Vertriebene.

Im Lauf des letzten Jahrzehnts wurde das Konzept des Schutzes als Reaktion auf die zunehmende Komplexität und Unvorhersehbarkeit von erzwungener und irregulärer Migration massgeblich umgestaltet, die Schutzpraxis diversifiziert und das Spektrum an humanitären und anderen Akteuren, die für Schutz sorgen, ausgeweitet. Einige Schutzdefizite wurden behoben und der Umfang des Schutzes wurde klarer definiert. Man könnte nun annehmen, dass sich dies auf diejenigen, die am meisten Schutz brauchen – Flüchtlinge und andere Vertriebene –, positiv ausgewirkt hat. Grundsätzlich haben diese Entwicklungen zumindest das Potenzial, den Menschen die Flucht vor Konflikten, Gewalt und Menschenrechtsverletzungen zu ermöglichen und sie vor Rückschiebung zu schützen. Doch Roger Zetter, der für die EKM einen ausführlichen Bericht zur aktuellen Situation für Vertriebene weltweit erstellt hat, kommt zum Schluss, dass diese Entwicklung zu einer fragmentierten Schutzsituation geführt hat. Standards, Verfahren und Steuerung sind uneinheitlich und es fehlt eine kohärente Praxis. Umfang und Qualität des Schutzes haben abgenommen, was dazu geführt hat, dass die Vertriebenen gefährdeter sind. Insbesondere an den Grenzen zu Europa nimmt die Schutzproblematik zu.

Staaten sind für die Einhaltung und Förderung der grundlegenden Menschenrechte ihrer Bürgerinnen und Bürger verantwortlich und müssen dafür sorgen, dass diese Rechte, die in den internationalen Menschenrechtsabkommen, im humanitären Völkerrecht sowie in zahlreichen weiteren internationalen Abkommen, Verträgen, Normen und Standards festgehalten sind, nicht verletzt werden. Wenn ein Staat nicht willens oder nicht in der Lage ist, Schutz zu bieten (wie etwa in Afghanistan, Irak oder Syrien), oder wenn nicht-staatliche Ak-

teure sich über die Pflicht zum Schutz der Zivilbevölkerung hinwegsetzen (z.B. in der Demokratischen Republik Kongo, in der Zentralafrikanischen Republik oder Somalia), dann hat dies meist zur Folge, dass Menschen zum Verlassen ihrer Wohnstätten und oft ihres Landes gezwungen werden oder sich genötigt fühlen, anderswo Schutz zu suchen.

Unabhängig davon, ob die Vertreibung innerhalb des Landes oder über die Grenzen hinaus erfolgt, haben alle Vertriebenen Anspruch auf Schutz ihrer fundamentalen Menschenrechte. Die normativen Grundlagen des Schutzes der Menschen, die auf diese Weise zur Flucht gezwungen sind, wurden 1951 mit dem Übereinkommen über die Rechtsstellung von Flüchtlingen («Genfer Flüchtlingskonvention») im Völkerrecht verankert. 1967 wurde der Geltungsbereich zeitlich und geografisch erweitert, so dass eine weltweit gültige Konvention entstand. Dieser Schutz, insbesondere der Schutz vor Refoulement (Rückschiebungsverbot) war der Grundstein für die internationalen Verpflichtungen gegenüber Verfolgten und für ihre Grundrechte.

Das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge UNHCR wurde als Organisation zur Überwachung der Genfer Flüchtlingskonvention, zum Schutz der Flüchtlinge, die unter ihren Geltungsbereich fallen, sowie zur rechtlichen und strategischen Beratung von Regierungen, Anwälten, Rechtshilfestellen und Hilfsorganisationen in Fragen des Schutzes geschaffen. Auf dieser Grundlage wurden die Schutznormen in regionalen Dokumenten, etwa der «Konvention der Organisation der Afrikanischen Union über bestimmte Aspekte von Flüchtlingsproblemen in Afrika» von 1969 oder der «Flüchtlingserklärung von Cartagena» von 1984 für Latein- und Zentralamerika, verfestigt und ausgeweitet.

Um mit den sich verändernden Situationen von Vertriebenen, die nicht unter die Bestimmung der Flüchtlingskonvention fallen, Schritt zu halten, wurden die Normen mehrfach angepasst, wenn auch nur unwesentlich. Immer mehr Staaten schreiben eine allgemeine Form von «subsidiärem Schutz» fest, manchmal auch «humanitärer Schutz» oder «Asyl» genannt (Mandel 2005). Eine Form subsidiären Schutzes ist der «komplementä-

re Schutz» für Menschen, deren Gesuch um Anerkennung als Flüchtling abgelehnt wurde, die jedoch nicht in ihr Herkunftsland zurückgeschickt werden können, weil ihre Rechte dort massiv bedroht sind. Der «vorläufige Schutzstatus» wurde z.B. von den USA nach dem Hurrikan Mitch von 1998 für Menschen aus Honduras und Nicaragua eingeführt, jedoch nur für diejenigen, die ihr Land bereits verlassen hatten. Verschiedene europäische Länder boten Hunderttausenden von hauptsächlich bosnischen Flüchtlingen, die in den 1990er-Jahren vor dem Bürgerkrieg geflohen waren, vorübergehend Schutz. Auch die Schweiz nahm im Jahr 2000 tausende Menschen aus dem Kosovo vorläufig auf. Finnland (2004) und Schweden (2005) führten den vorübergehenden Schutzstatus für Einzelpersonen ein, die wegen Umweltkatastrophen nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können.

Von Fortschritt zeugt auch ein aktueller Bericht des Büros des UNO-Hochkommissars für Menschenrechte. Dort wird darauf hingewiesen, dass die Erfüllung der Menschenrechtsverpflichtungen und der «Schutz der Menschenrechte an den Grenzen» keineswegs selbstverständlich ist (OHCHR 2014). Der Bericht befürwortet und präzisiert die Schutznormen, die an den Grenzen und bei der Einreise eingehalten werden sollten.

Regelungen für Binnenvertriebene

In Anerkennung des grossen «Schutzdefizits» der Binnenvertriebenen (Internally Displaced Persons IDPs), für die es im Völkerrecht keinen Schutz gab, verabschiedete die UNO-Generalversammlung die Leitlinien betreffend Binnenvertreibungen von 1998. Obwohl sie lediglich nicht-bindendes «Soft Law» sind, liefern die Leitlinien einen normativen Rahmen für den Schutz, der sich aus zahlreichen bindenden Instrumenten der internationalen Menschenrechte, des Flüchtlingsrechts und des humanitären Völkerrechts ableitet: Sie stützen den Grundsatz, wonach «nationalen Behörden die Hauptverantwortung für den Schutz (...) intern vertriebener Menschen innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs zukommt» (OCHA 2004). Bedenkt man, dass sich die Zahl der Binnenvertriebenen aufgrund von Gewaltkonflikten heute weltweit auf über 33.3 Mio. beläuft (IDMC 2014) und damit die Zahl der Flüchtlinge von 12.4 Mio. (UNHCR 2013:6) bei weitem übersteigt, dann war die Verabschiedung dieser Grundsätze ein wichtiger Schritt.

Eine Weiterentwicklung der Normen zum Schutz der IDPs erfolgte mit der Ratifikation des «Übereinkommens der Afrikanischen Union über Schutz und Hilfe für intern Vertriebene in Afrika von 2009» (auch bekannt unter dem Namen «Kampala Konvention»). Es bekräftigt, konsolidiert und verstärkt die normativen Standards und Status der Leitlinien von 1998.

Eine ähnlich weitreichende Strategie zur Stärkung des normativen Geltungsbereichs des Schutzes wurde unter dem Titel

Schutzverantwortung (Responsibility to Protect R2P) vorangetrieben. Die R2P-Doktrin betrifft nicht direkt Vertriebene, doch sie befasst sich mit den Situationen, die zu Vertreibungen führen. Sie vertritt die Haltung, dass ein gemeinsames internationales Eingreifen geboten sein kann, wenn ein Staat, in dem Genozid, ethnische Säuberungen, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit stattfinden, nicht willens oder nicht fähig ist, seine Bevölkerung zu schützen. Die R2P-Doktrin wurde am UNO-Weltgipfel von 2005 verabschiedet, doch die internationale Gemeinschaft hat es versäumt, sie mit griffigen Massnahmen zu versehen (Genser & Cotler 2012; Martin 2010; Hehir 2013).

Neue Schutzmodalitäten

Während die Entwicklung der Schutznormen eher zögerlich verlief, hat sich die Praxis rasch entwickelt und stark ausgeweitet. Was den Umfang und die operative Reichweite des Schutzes von Vertriebenen in ihren Herkunftsländern und -regionen betrifft, wo über 95 Prozent der weltweit Vertriebenen bleiben, gibt es neue Schutzmodalitäten wie etwa die Folgenden:

- Die humanitären Organisationen wie IOM, UNHCR oder IKRK haben Strategien für die *humanitäre Notevakuierung* und den elementaren Schutz der Zivilbevölkerung in Kriegsgebieten entwickelt.
- Im Wissen darum, dass den lokalen Gemeinschaften und den einzelnen Haushalten oft die wichtigste Rolle bei ihrem eigenen Schutz zukommt, haben einige NGOs Instrumente entwickelt, um diesen *Selbstschutz* von aussen zu unterstützen, ohne die Gemeinschaften in ihrer Selbstbestimmung zu beeinträchtigen.
- Auf globaler Ebene gibt es den *Global Protection Cluster* (GPC), 2005 vom UN Inter-Agency Standing Committee (IASC) als einer von elf Clusters eingeführt. Er ist das wichtigste Forum für die Koordination aller Organisationen, die in humanitären Kontexten Schutzaufgaben wahrnehmen und hat folgende Aufgaben: Erarbeiten und Verbreiten von Standards und Strategien, Aus- und Weiterbildung, operative Unterstützung für Feldmissionen und -aktivitäten.
- Dass heute *städtische und nicht mehr ländliche Gebiete* die Wunschdestinationen der meisten Vertriebenen sind, sowohl von Flüchtlingen als auch von IDPs, stellt die humanitären Akteure vor neue Herausforderungen (Zetter & Deikun 2010). Schutzinstrumente und -massnahmen müssen neu auf das urbane Umfeld ausgerichtet werden. Bezeichnend für diese Veränderungen war das Papier «Refugee Protection and Solutions in Urban Areas» (UNHCR 2009), eine Überarbeitung der urbanen Strategie

von 1997, sowie die «IASC Strategy for Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas» (IASC 2010). Sie umfasst sechs strategische Ziele, wobei Ziel 4 – «Förderung des Schutzes von verletzlichen städtischen Bevölkerungsgruppen vor Gewalt und Ausbeutung» – im aktuellen Zusammenhang das wichtigste ist.

- Ein weiteres grosses Schutzdefizit, für das Lösungen gesucht werden, ist die Situation der sogenannten «gestrandeten Migrantinnen und Migranten in Krisensituationen». Dazu gehören ausländische Arbeitnehmer, die sich regulär oder ohne Papiere im Land aufhalten, und Migranten auf der Durchreise, die in einem Konflikt festsitzen. Ein Beispiel für dieses wachsende Phänomen ist die Flucht von rund 800 000 Wanderarbeitern aus Libyen nach Ägypten und Tunesien nach dem Aufstand von 2010. Angesichts dieser Lücke in der Schutznorm haben die IOM und das UNHCR eine pragmatische Form von Schutz definiert, um zu verhindern, dass die Krise gleichzeitig zu einem humanitären Notfall wird und allenfalls Migrationsflüsse nach Europa auslöst. Sie legten ihr Mandat und ihre Mittel zusammen, führten gemeinsam die Evakuierung dieser Gestrandeten durch und brachten sie danach in ihre Herkunftsländer zurück, sofern das möglich war.
- Die Europäische Kommission hat sich aktiv an der Entwicklung der Schutzpraxis und der Schutzkapazitäten beteiligt. 2005 hat die Kommission eine Strategie der *Regionalen Entwicklungs- und Schutzprogramme* (Regional Development and Protection Programmes RDPPs) verabschiedet. Das Instrument, das zur Verbesserung der Qualität und der Zuverlässigkeit des Schutzes von Vertriebenen in den Herkunfts- und Transitregionen möglicherweise beitragen kann, beinhaltet Partnerschaften zwischen der EU oder einem EU-Mitgliedstaat und Ländern, die Flüchtlinge aufgenommen haben. Sie dienen dazu, die rechtlichen und administrativen Möglichkeiten dieser Aufnahmeländer zur Schutzgewährung für Flüchtlinge nach internationalen Standards auszubauen sowie die Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit zu fördern.
- Was die Praxis innerhalb der Europäischen Union selbst anbelangt, war das Thema des Schutzes von Flüchtlingen, Asylsuchenden und irregulären Migrantinnen und Migranten während mehr als zehn Jahren ganz oben auf der politischen Agenda. Im Rahmen des *Globalen Ansatzes für Migration und Mobilität* (GAMM) der EU wurde im Juni 2013 das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) verabschiedet. Dabei handelt es sich um ein weitreichendes Instrument, das durch eine Schutzagenda verstärkt wird und ein ganzes Paket an Richtlinien und Vorschriften umfasst. Sie legen einen Minimalstandard für Aufnahme, Verfahren und Auslegung des Asylbegriffs in

der EU fest, um so eine einheitliche Umsetzung der Asylpolitik in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

- Weitere Beispiele einer fortschrittlichen Praxis innerhalb Europas sind der «*Gesamtregierungsansatz*» in der Schweiz, ein interdepartementales Vorgehen zur Erarbeitung einer kohärenten Migrationspolitik, sowie die Einsetzung eines *Unabhängigen Chefspektors für Grenzen und Einwanderung* im Vereinigten Königreich, der die Wirksamkeit und Effizienz der Arbeit von Grenz- und Einwanderungsbehörden überprüft, und die allerdings nur beschränkte Anwendung von Schutzinstrumenten wie Neuansiedlung, geschütztem Zulassungsverfahren und humanitärer Aufnahme durch EU-Mitgliedstaaten.

Die fragmentierte Schutzlandschaft

Angesichts dieses wachsenden Pakets von Normen und Praktiken scheint es paradox, zu behaupten, das Schutzsystem sei lückenhaft. Es geht hier nicht darum, die tatsächlichen Fortschritte zu bestreiten. Nichtsdestotrotz stellen sich wichtige konzeptuelle und operative Probleme, die vermuten lassen, dass Umfang und Qualität des Schutzes für Vertriebene abgenommen haben, dass die Schutzgewährung auch heute noch nicht wirklich den internationalen Standards entspricht und dass die normativen Standards den operativen und politischen Notwendigkeiten geopfert wurden. Die Behauptung stützt sich auf fünf Feststellungen:

1. Von Schutznormen zum Schutzmanagement

Dem zunehmend fragmentierten und organisationsspezifischen Ansatz entspricht die Wende von einem sich auf internationale rechtliche und normative Grundsätze berufenden Schutz zu einem «Management» der Schutzgewährung. Obwohl einige der oben angesprochenen Initiativen auf «Soft-Law» beruhen und der Geltungsbereich des Soft Law ausgedehnt wurde, liegt der Fokus heute viel stärker auf den Schutzstrategien und den operativen Schutzmassnahmen. Dies widerspiegelt eine tiefgreifende Transformation weg von den normenbasierten Grundsätzen hin zum Schutzmanagement, was mit der oben erwähnten Neugestaltung institutioneller Strukturen und Verantwortlichkeiten zusammenhängt. Ein Beispiel ist die EU, wo anhand von GAMM und GEAS deutlich wird, wie das «Schutzmanagement» die Suche nach normativen Grundlagen für einen Schutz, welcher den neuen Formen der internationalen Migration gerecht werden kann, abgelöst hat.

Mit andern Worten: Der Schutz ist von internationalen Organisationen und humanitären Akteuren als institutionalisierte operative Aufgabe übernommen worden. Diese «Wende zum Management» und der damit verbundene Wegfall der Vormachtstellung der *Schutznormen* ist wahrscheinlich eine der problematischsten Folgen davon, wie die Schutzaufgaben an-

gesichts der heutigen Dynamiken der erzwungenen Migration angegangen werden.

2. Konzeptuelle Vielfalt und Unsicherheit

Es gibt eine wachsende Debatte, jedoch wenig Konsens darüber, ob Schutz weiterhin «statusbasiert» sein soll, oder ob ein «bedürfnisbasierter» oder «rechtebasierter» Schutz den unterschiedlichen Arten von Gefährdungen und Risiken von Vertriebenen besser gerecht wird. Der «statusbasierte» Ansatz, der sich auf internationale rechtliche und normative Regelwerke wie die Genfer Flüchtlingskonvention oder die Leitlinien von 1998 stützt, welche mit bestimmten Kategorien von Vertriebenen arbeiten, hat den Schutzdiskurs und die operativen Überlegungen dominiert. Doch durch die Dominanz des Flüchtlingsparadigmas im Schutzdiskurs werden die Schutzaufgaben in verschiedene «Kategorien» zerlegt, wodurch den heutigen Schutzbedürfnissen weniger gut entsprochen wird (Zetter 2007).

Im Gegensatz dazu vertreten einige humanitäre Akteure wie etwa das IKRK die Meinung, dass erzwungene Migration Verletzlichkeit und Anspruch auf Schutz auslöst, unabhängig davon, welcher «Kategorie» eine Person angehört oder welchen «Status» sie hat. In der Tat sind diese Organisationen aufgrund der neuen Erscheinungsformen von Gewaltkonflikten und erzwungener Migration der Meinung, dass der Schutz nicht auf einem bestimmten Rechtsstatus, sondern auf einem bedürfnisbasierten Ansatz gründen muss, der besser auf diese Gefährdungen eingeht (IFRC 2011). Eine andere Argumentationslinie, die von einigen humanitären NGOs und der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften IFRC vertreten wird, schlägt einen auf den Menschenrechten basierenden Ansatz zur Feststellung und Anerkennung der Schutzbedürfnisse von Vertriebenen vor. Danach ist das Recht auf Schutz ein Anspruch, der wie viele andere Rechte allen Menschen, ganz besonders aber vertriebenen Menschen zusteht. Er ist nicht von einem bestimmten rechtlichen (oder sozialen oder politischen) Status abhängig. Vielmehr leitet sich der «menschenrechtsbasierte» Schutz von ethischen Einstellungen und Grundsätzen und von der Ermächtigung der Menschen ab, die durch Konflikte und Vertreibung möglicherweise ihrer Selbstbestimmung beraubt wurden.

Im Wesentlichen basieren sowohl der bedarfs- wie auch der rechtebasierte Schutzansatz auf einer umfassenden Berücksichtigung des Schutzes in den Programmen der humanitären Hilfe. Unabhängig davon, worauf sie den Schutz abstützen, betonen alle drei Ansätze, dass es einen möglichst umfassenden Rahmen braucht, der jedoch noch immer lückenhaft ist.

3. Zweigeteiltes Schutzsystem

Es gibt einen scharfen und wachsenden Gegensatz zwischen den Schutzkonzepten und -massnahmen in Regionen mit Mas-

senvertreibungen im Süden und den Ländern im Norden, wo Nichtzulassungsregelungen für Flüchtlinge, Asylsuchende und andere Vertriebene immer stärker verankert werden. Ausgehend von den internationalen rechtlichen und normativen Standards, wie sie in verschiedenen Konventionen und Übereinkünften festgelegt sind, hat sich ein zweigeteiltes Schutzmodell entwickelt. In den am stärksten betroffenen Regionen wird von auswärtigen Akteuren, in der Regel aus dem Norden, z.B. mit Regionalen Entwicklungs- und Schutzprogrammen auf die Verbesserung der Standards und die Erhöhung der Schutzkapazitäten hingearbeitet, während der Zugang zu fairen Asylverfahren und die Aufnahme von Flüchtlingen in genau diesen post-industriellen Gesellschaften weiter eingeschränkt werden.

Nirgendwo wird diese Zeiteilung deutlicher sichtbar als in den Nichtzulassungsregimen der Europäischen Union – von manchen als «Festung Europa» oder «Abschottung der EU-Aussengrenzen» bezeichnet (Geddes 2008; Levy 2010). Errichtet, um Europa «sicherer zu machen» (Zetter 2014) und die Probleme im Zusammenhang mit Mobilität, Migration und Staatsbürgerschaft anzugehen, wurde damit der Schutz von Flüchtlingen, Asylsuchenden, Vertriebenen und Menschen in gemischten Migrationsflüssen erbarmungslos eingeschränkt. Die «Entgrenzung und Abschottung» der EU (De Giorgi 2010; Harding 2012) machte den Weg frei für die extraterritoriale Behandlung von Migranten und Asylsuchenden im Rahmen von EU-Mobilitätspartnerschaften, Rückübernahmeabkommen und regionalen Entwicklungs- und Schutzprogrammen. Derweil ist, näher bei Europa, vor allem in den südlichen Mitgliedstaaten und im Mittelmeerraum, ein ganzes Paket von Instrumenten und Massnahmen geschaffen worden, um die Aussengrenzen der Gemeinschaft besser zu sichern – Frontex, EUROSUR, EASO, die Task Force Mittelmeer.

Das zweigeteilte Schutzsystem ist ein weiterer Beleg für die fragmentierte Schutzlandschaft. Doch wenn der Schutz immer mehr denjenigen in die Hände spielt, die die Restriktionen verstärken wollen, dann stellen sich Fragen der Verhältnismässigkeit und der ausgeglichenen Lastenverteilung.

4. Fragmentierte Praxis und institutionelle Schutzgewährung

Der oben erwähnten Ausweitung der Schutzmassnahmen fehlt eine kohärente, systematische Grundlage oder eine übergeordnete Struktur, die diese Initiativen unterstützt. So gibt es keine Vorschläge für neue internationale Konvention oder Leitlinien für den Umgang mit den heutigen Entwicklungen und Auswirkungen von Vertreibung – analog der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 oder den Leitlinien von 1998. Sie hätten wohl auch kaum Aussicht auf Erfolg. Doch die Hauptsorge hier ist, dass stattdessen ein umfangreiches Arsenal an

Strategien, Instrumenten und operativen Massnahmen geschaffen wurde, die hauptsächlich reaktiv und oft pragmatisch auf bestimmte Schutzkontexte ausgerichtet sind.

Sogar dort, wo es um Kohärenz und Gemeinsamkeit geht wie etwa beim GEAS, bestehen immer noch grosse Unterschiede auf strategischer und operativer Ebene, wie ein aktueller Bericht von Eurostat zeigt: «Bei der Behandlung von Asylgesuchen gibt es grosse Divergenzen zwischen den EU-Mitgliedstaaten: Das kann mit den unterschiedlichen Nationalitäten der Asylsuchenden in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu tun haben, es kann aber auch die unterschiedliche Asyl- und Migrationspolitik der einzelnen Länder widerspiegeln.» (Eurostat 2014:6). Es gibt Divergenzen in den Verfahren (Empfang, Aufnahme, Abklärung des Status, Überprüfung von Nationalität und Alter, Einsprachen und Rückschiebung) und in den Standards (z.B. bezüglich Zugang zu Rechtsberatung, Internierung, Abschiebung und vorläufige Aufnahme). Belegt werden diese Divergenzen durch die unterschiedlichen Anerkennungsraten von Asylgesuchen. Während 2013 in Griechenland nur 4% aller Gesuchstellenden einen positiven erstinstanzlichen Entscheid erhielten, waren es in Frankreich 18%, in Italien 60%, in Schweden 53% und in der Schweiz 40%.

Das Fehlen einer einheitlichen Praxis geht mit dem Fehlen einer umfassenden institutionellen Antwort auf das Schutzproblem einher. Viele der Initiativen wurden von internationalen Organisationen (z.B. UNHCR, UN-IASC, IOM, IFRC), Regierungen, der EU oder humanitären NGOs entwickelt, und zwar von jeder einzeln und in der Absicht, ihre eigenen institutionsspezifischen Ziele, Programmstrategien oder politischen Prioritäten zu erfüllen. Was dabei auffällt ist, dass diejenigen, die auf internationaler Ebene für den Schutz verantwortlich sind, nur noch auf eine kleine Zahl von Organisationen wie UNHCR und IKRK zählen können, während viele humanitäre Organisationen, namentlich NGOs, jetzt bei ihren Reaktionen auf Vertreibung den Schutz systematisch berücksichtigen, fast so als hätten sie dafür einen gesetzlichen Auftrag. In der Tat kann man sagen, dass die humanitäre Hilfe zum Schutzinstrument geworden ist. Viele humanitäre Organisationen verfügen heute über speziell in Schutzfragen ausgebildete Mitarbeitende und über weit entwickelte Richtlinien und Schutzstrategien.

Natürlich können NGOs die Menschen nicht wirklich vor Gewalt oder Konflikten schützen, doch sie können mit Interventionen, die die Gefahr von Gewalt und Konflikt beseitigen oder vermindern, den Schutz verstärken. Daher könnte man argumentieren, dank dieser «Vielfalt des Schutzes» sei das Schutzsystem besser auf einzelne Situationen und Bedürfnisse und auf die Möglichkeiten der Akteure zugeschnitten. Der Punkt hier ist jedoch, dass diese «Ausweitung des Schutzes» zu einer Zunahme von Einzelaktionen als Antwort auf die aktuel-

len Schutzprobleme geführt und damit die normativen Grundlagen des Schutzes weiter fragmentiert hat.

5. Die Politisierung des Schutzes

Beunruhigender Beleg für die Fragmentierung des Schutzes ist das stark politisierte Umfeld, in dem der Schutz heute angesiedelt ist, weit weg von den normativen Ideen, auf denen er ursprünglich basierte. Der Schutz wurde eigentlich benutzt, um nationale Interessen und politische Diskurse zu bedienen, welche Zuwanderung und Asyl auf Kosten der Rechte und des Schutzes der Migrantinnen und Migranten «sicherer» machen wollen (Zetter 2014). Dass sich der Schutz heute an der Schnittstelle von Menschenrechten, rechtlich-normativen Überlegungen und Politik bewegt, ist vielleicht der beängstigendste Hinweis darauf, wie fragmentiert das Schutzsystem ist.

Nirgendwo sonst sind die Themen von Wiedereinführung der Grenzen und Migration in all ihren Ausprägungen – innereuropäische Mobilität, internationale Migration, gemischte Migration, erzwungene Migration, Flüchtlinge – sowie des Schutzes von Vertriebenen in der öffentlichen Diskussion so stark politisiert wie in Europa: nationale Wahlen, Wahlen ins Europäische Parlament 2014, die Schweizer Abstimmung über die Beschränkung der Zuwanderung von 2014 und die zunehmende Fremdenfeindlichkeit belegen dies deutlich.

Grössere Gefährdung

Nicht ein besserer Schutz ist das Resultat dieser fragmentierten Landschaft, sondern eine grössere Gefährdung der Vertriebenen und die schwindende Respektierung ihrer Würde und ihrer Rechte, ein Schutzsystem, dem es an Kohärenz und Gerechtigkeit fehlt und eine wachsende Schutzproblematik, vor allem an den Grenzen Europas.

Die Herausforderung lautet daher immer noch: Wie können Schutznormen und Schutzpraxis so weiterentwickelt und angepasst werden, dass sie den Vertreibungsmustern und -dynamiken der heutigen Welt gerecht werden, die völlig anders sind als zur Zeit, als die normativen Grundsätze und internationalen Regelungen eingeführt wurden.

Literatur

- De Giorgi, Alessandro**, 2010, Immigration Control, post-Fordism and less eligibility: a materialist critique of the criminalization of asylum across Europe; in: *Punishment and Society* 12:2, pps. 147-167.
- Eurostat**, 2014, *Asylum Statistics*. Brussels: European Union.
- Geddes, Andrew**, 2008, *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?* Manchester: Manchester University Press, 2nd Edition.
- Genser, Jared, Irwin Cotler** (eds.), 2012, *The Responsibility to Protect: The Promise of Stopping Mass Atrocities in Our Time*. Oxford: Oxford University Press.
- Harding, Jeremy**, 2012, *Border Vigils: Keeping Migrants out of the Rich World*. London and New York: Verso.
- Hehir, Aidan**, 2013, *Humanitarian Intervention: An Introduction*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 2nd edition.
- IASC**, 2010, *IASC Strategy for Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas*, Geneva: IASC.
- IDMC** (Internal Displacement Monitoring Unit), 2014, *Global Overview 2014: people internally displaced by conflict and violence*. Geneva: IDMC, May 2014.
- IFRC**, 2012, *World Disasters Report 2012, focus on forced migration and displacement*, Geneva: IFRC. www.ifrc.org/wdr
- Levy, Carl**, 2010, *Refugees, Europe, Camps/State of Exception: «Into The Zone», the European Union and Extraterritorial Processing of Migrants, Refugees, and Asylum-seekers (Theories and Practice)*; in *Refugee Survey Quarterly*, 29:1, pps. 92-119. rsq.oxfordjournals.org
- Mandal, Ruma**, 2005, *Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention («Complementary Protection»)*. Geneva: UNHCR, PPLA/2005/02, June 2005.
- Martin, Susan**, 2010, *Forced Migration, the Refugee Regime and the Responsibility to Protect*; in: *Global Responsibility to Protect* 2, pp 38-59.
- OCHA** (UN Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs), 2004, *Guiding Principles on Internal Displacement*, New York: OCHA.
- OHCHR**, 2014, *OHCHR Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders*. Geneva: UN OHCHR. www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/WSReportGA69.aspx
- UNHCR**, 2009, *UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas*. Geneva: UNHCR. www.refworld.org/docid/4ab8e7f72.html
- UNHCR**, 2013, *Mid-year trends 2013*. Geneva: UNHCR.
- Zetter, Roger**, 2007, *More Labels, Fewer Refugees: Making and Re-making the Refugee Label in an Era of Globalisation*; in: *Journal of Refugee Studies* 20:2, pp 172-192.
- Zetter, Roger**, 2014, *Creating Identities – diminishing protection: securitising asylum seeking in the EUMS*; Chapter 3 in: *Refugee Protection and the Role of Law: Conflicting Identities*, Kneebone, S., Stevens D., and Baldassar, L. (eds), Abingdon: Routledge.
- Zetter, Roger, George Deikun**, 2010, *Meeting humanitarian challenges in urban areas*; in: *Forced Migration Review* 34, Special Issue on Urban Displacement, pps 5-8. Oxford: Refugee Studies Centre. www.fmreview.org/urban-displacement/FMR34/05-07.pdf

Le paysage fragmenté de la protection des personnes déplacées

Au cours de ces dix dernières années, le concept de la protection en tant que réaction à la complexité croissante et au caractère de plus en plus imprévisible d'une migration forcée, a changé de manière significative. La pratique en matière de protection s'est diversifiée et la panoplie humanitaire et d'autres acteurs qui veillent à cette protection s'est également enrichie. Quelques manques en matière de protection ont été remédiés et l'ampleur de la protection a été plus clairement définie. On pourrait dès lors considérer que tout cela a agi positivement sur les migrants forcés, ces personnes ont le plus besoin de protection. Cette évolution aura tout au moins fourni un potentiel aux personnes pour fuir les conflits, la violence et les violations des droits de l'homme et les protéger du refoulement.

Pourtant, Roger Zetter, à qui la CFM a confié la mission d'établir un rapport circonstancié au sujet de la situation actuelle des personnes déplacées du monde entier, arrive à la conclusion que cette évolution a abouti à une situation de protection fragmentée. Les standards, les procédures et le pilotage en la matière sont des plus disparates et il manque une pratique cohérente. Mais l'ampleur et la qualité de la protection ont aussi diminué, ce qui s'est traduit par une nouvelle réalité: les personnes déplacées sont plus en danger qu'auparavant. Et la problématique de la protection augmente aux portes de l'Europe.

Le défi reste, bien sûr, encore et toujours d'actualité: Comment les normes de protection et la pratique en matière de protection pourront-elles évoluer et être adaptées afin de répondre aux modèles et dynamiques des déplacements de populations du monde actuel? En effet, ces types de pratiques sont aujourd'hui très différents de l'époque où les principes normatifs et les règles internationales en la matière avaient été introduits.

Roger Zetter ist emeritierter Professor und beschäftigt sich auch heute noch mit Fragen des Flüchtlingsschutzes. Bis 2010 leitete er das renommierte Refugee Studies Center an der Universität von Oxford. Im Auftrag der EKM hat er eine breit angelegte Studie zur aktuellen Situation von Vertriebenen geschrieben. Sie wird im Dezember 2014 erscheinen. Übersetzung aus dem Englischen durch Katharina Belser.

Ein Meer der Toten.

Angesichts der Rekordanzahl Migrantinnen und Migranten, die Italien und Griechenland über das Mittelmeer erreichen, zeigen sich die europäischen Staaten zunehmend unsicher. Die grosse Anzahl an Menschen, die versuchen, nach Europa zu gelangen, ist nicht überraschend. Sie widerspiegelt die zunehmenden Konflikte, politischen und sozioökonomischen Zwänge und die Unsicherheit in Afrika und Asien. Die Todesfälle auf See sind jedoch eine Folge der verstärkten Grenzkontrollen einerseits und der Tatsache, dass Migrantinnen und Migranten heute keine legalen Wege offenstehen, um nach Europa zu kommen andererseits. Die Verzweiflung der Menschen ist so gross, dass sie für den Versuch eines Grenzübertritts ihr Leben riskieren; trotz aller Grenzschutzmassnahmen, die sie daran hindern sollen. Es ist aber nicht so, dass alle Migrantinnen und Migranten, die sich in Nordafrika versammeln, auch wirklich nach Europa übersetzen wollen. Während des Aufenthaltes in einem Transitland beeinflusst eine Vielzahl von Faktoren die Entscheidung darüber, ob jemand bleiben oder weiterreisen will.

Das Mittelmeer wird zusehends zu einem Friedhof. Nach Angaben des UNHCR starben hier im ersten Halbjahr 2014 über 800 Menschen. Systematische Register oder offizielle Statistiken zu Todesfällen von Migrantinnen und Migranten bestehen allerdings nicht. «Migrant Files», ein Projekt eines Konsortiums von zehn Journalisten, unterhält eine Datenbank zu den Todesfällen von Männern, Frauen und Kindern, die bei Grenzübertrittsversuchen starben. Danach starben oder verschwanden seit dem Jahr 2000 bis heute über 25 000 Menschen beim Versuch, nach Europa zu gelangen. Es handelt sich hier um eine Tragödie von noch nie dagewesenem Ausmass. Jedes Jahr verlassen Tausende von Menschen ihre Häuser und riskieren ihr Leben beim Versuch, die Grenze zu überqueren, und dies

obwohl die meisten wissen, was sie erwartet. Ihre Verzweiflung ist so gross, dass sie dieses Risiko nicht von ihrem Aufbruch abhalten kann.

Schematisch sind folgende Migrationsrouten über das Meer nach Europa zu unterscheiden: Westafrika, westlicher Mittelmeerraum, zentraler Mittelmeerraum und östlicher Mittelmeerraum. In den Jahren 2013 und 2014 stiegen die Zahlen im zentralen und östlichen Mittelmeerraum auf einen Höchststand. Die Boote führten dort in den letzten paar Jahren in erster Linie Menschen mit, die Schutz suchten und dafür dieses Risiko auf sich nahmen, weil in den Transitländern nur in einem sehr begrenzten Ausmass Schutzmöglichkeiten vorhanden waren. Es handelt sich vor allem um Menschen aus Eritrea, Somalia, Syrien und Afghanistan. Ein Viertel aller illegaler Grenzübertritte erfolgte 2013 durch Syrerinnen und Syrer, und 50 000 der Asylgesuche in Europa stammten von Menschen syrischer Nationalität.

Migrationspolitik und Migrationsrouten

Ort und Anzahl der Ankünfte der letzten acht Jahre illustrieren den Zusammenhang zwischen Migrationspolitik und Migrationsrouten. Im Allgemeinen werden Migrationsflüsse durch Konflikte, Naturkatastrophen, politische Unterdrückung und Armut verursacht und verlaufen, je nach Jahreszeit und Praktiken von Menschenschmugglern, über Land oder See. Sie werden darüber hinaus durch das Ausmass, in dem Grenzkontrollen und Abschreckungsmassnahmen in gewissen Regionen verstärkt werden, beeinflusst. Bilaterale Abkommen mit nord- und westafrikanischen Ländern und die Verschärfung der Grenzschutzmassnahmen im Westen verschoben die Migrationsströme seit 2005 zusehends vom westlichen in den zentralen und östlichen Mittelmeerraum, also von Spanien hin zu Italien und Griechenland. Gleichzeitig scheint der Bau der 12 Kilometer langen Mauer an der griechisch-türkischen Landgrenze im Jahr 2012 die Migrationsströme vermehrt auf die griechischen Inseln und den zentralen Mittelmeerraum gelenkt zu haben.

Das Übersetzen von Libyen nach Italien kann abhängig von Wetter-, Meeres- und Bootsbedingungen mehrere Tage dauern.

Zudem sitzen die Menschen oft wochenlang fest, bevor sie gerettet werden. Die Überfahrt aus der Türkei nach Griechenland dauert zwar nur wenige Stunden. Es gibt aber auch Fälle, in denen Boote wochenlang festsitzen gelassen oder wieder an die türkische Küste geschleppt wurden.

Welches sind die Gründe für die zunehmenden Migrationszahlen und welche zukünftigen Entwicklungen sind zu erwarten? Wenn man die Herkunftsländer anschaut, dann wird klar, dass die Menschen in den letzten Jahren aus Umgebungen mit zunehmender Gewalt, Unterdrückung und Unsicherheit im Horn von Afrika sowie wachsenden Konflikten im Mittleren Osten und in Afghanistan geflüchtet sind. In der öffentlichen Debatte wird oft das Argument vorgebracht, dass die steigende Anzahl Ankömmlinge über das Mittelmeer das Resultat von «Mare Nostrum», also die Folge einer intensivierten Rettungsoperation des italienischen Staates selbst, sei. Es ist schwierig zu beweisen, ob bessere Rettungsstrategien indirekt mehr Migranten und Flüchtlinge (oder deren Schmuggler) dazu ermutigen, das Meer zu überqueren, in der Hoffnung aufgegriffen zu werden. Das Argument ist trotzdem populär bei Frontex und den Mitgliedsstaaten. Ebenfalls bestehen Gerüchte, dass an der libyschen Küste Tausende von Migrantinnen und Flüchtlingen darauf warten, nach Italien weiterzureisen. Eine Studie des Danish Refugee Council (DRC) im Januar 2014 in Libyen zeigt allerdings, dass nicht alle, die gegenwärtig in Libyen ankommen oder sich in dem Land niedergelassen haben, auch wirklich nach Europa wollen.

Transitmigration verstehen

Die Studie des DRC bekräftigt die Resultate früherer Arbeiten zu Transitmigration, die aufzeigten, dass Migrantinnen und Migranten nicht immer mit festen Plänen reisen. Vielmehr werden viele Entscheidungen erst im Transitland getroffen. Die Transitphase kann zwischen ein paar Wochen und ein paar Jahren variieren. «Transitmigration» ist eine Phase und ein Prozess und betrifft alle Migrantenkategorien. Diese Phase spielt eine wichtige Rolle in der Bestimmung des weiteren Verlaufs der Migration, Ansiedlung und Integration. Transitmigration wird charakterisiert durch Aufenthaltsperioden und

zeichnet sich für die Migrantinnen und Migranten durch ein hohes Mass an Unsicherheit und Vulnerabilität aus. Die sozialen Netzwerke, lokal und transnational, spielen in dieser Phase und für die Weise, wie sich Migrantinnen und Migranten an die Strukturen und Bedingungen im Transitland anpassen können, eine entscheidende Rolle. Soziale, wirtschaftliche oder persönliche Faktoren wie etwa die Anwesenheit der Familie und das Vorhandensein von sozialen Bindungen sind für die Entscheidungsfindung ebenso wichtig. Hierzu kann auch ein Job gehören – formell oder informell –, der einigermaßen gut bezahlt ist.

Die Entscheidung zum Weggehen hängt auch von den Ersparnissen ab, mit denen eine Weiterreise finanziert werden könnte. In vielen Fällen reichen die Tageseinnahmen im Transitland gerade mal zur Deckung der alltäglichen Bedürfnisse. Zusätzlich werden Teile der Ersparnisse an Verwandte und Freunde im Heimatland oder anderswo geschickt. So kann es eine ganze Weile dauern, bis Migrantinnen und Migranten in der Lage sind, Schulden abzubezahlen oder Geld zur Seite zu legen. So bleiben sie oft allen Widrigkeiten zum Trotz für längere Zeit in ihrem Transitland, obwohl sie keine Aussicht auf einen legalen Status haben, aber mit der Hoffnung, bald in ihr Heimatland zurückkehren zu können.

Darüber hinaus beeinflussen gesundheitliche und psychische Gründe die Entscheidung zum Bleiben oder zur Weiterreise. Gesundheitliche Probleme, Müdigkeit, Stress, Depressionen oder Frustrationen können Migranten an einer Weiterreise hindern. Angst ist ein weiterer wichtiger Faktor, der oft zu wenig beachtet wird. Ehrgefühl und der Druck von Familie und Verwandten im Heimatland, das Migrationsprojekt «erfolgreich abzuschliessen», können einen ebenso grossen Einfluss auf die Entscheidungsfindung haben. Es ist nicht ungewöhnlich, dass eine ganze Familie von der Migration (und den Einkünften) einer einzigen Person abhängig ist. Auf der anderen Seite sind Gewalt, Diskriminierung und Mangel an Schutz im Transitland die Hauptgründe dafür, dass Migrantinnen und Migranten weiterreisen. Alle diese Faktoren beeinflussen die Entscheidungen, die Migranten und Flüchtlinge in Libyen, der Türkei, Ägypten oder Tunesien machen.

Die Transmigration wird bestimmt durch grosse Vulnerabilität und Unsicherheit. Migranten und Flüchtlinge in Transitländern sind Diskriminierung und Misshandlungen, Ausbeutung, Gewalt, willkürlichen Verhaftungen und Zurückweisung in Regionen, in denen ihnen Gefahr droht, vollkommen ausgesetzt. Viele leiden unter Hunger, gesundheitlichen und psychischen Problemen und haben erschwerten Zugang zu Sozial- und Gesundheitsdiensten, erst recht wenn sie in Haft sitzen. Verschiedene Reports von Médecins sans Frontières (MSF) dokumentieren die prekären Lebensumstände, Haft, weit verbreitete Kriminalität und institutionelle Gewalt, denen Migrantinnen und Migranten in der Nachbarschaft Europas ausgesetzt sind, sowie deren Auswirkung auf Gesundheit, Sicherheit und Würde. Es ist wichtig, die Umstände der Migrantinnen und Migranten in Transitländern wie Libyen, Marokko, Tunesien und der Türkei und die Gründe, die Menschen zur Weiterreise aus dem Transitland nach Europa bewegen, zu verstehen, damit diese entsprechend angegangen werden können. Es wird klar, wie unsicher die Pläne sind und wie wichtig es ist, Schutz auch in den Transitländern finden zu können, sowie die Notwendigkeit, dass die europäischen Staaten solidarisch und partnerschaftlich näher mit diesen Ländern zusammenarbeiten.

Die europäische Antwort auf die Ankünfte über das Mittelmeer

Die Gefahren und Tragödien für diejenigen, die schliesslich das Mittelmeer überqueren, sind eine Folge des Versagens der EU, ein System zu etablieren, das Menschen ermöglicht, sicher, legal und würdevoll nach Europa einreisen zu können. Während beträchtlicher Zeit- und Kraftaufwand zur Entwicklung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), das die Identifizierung, Behandlung, Prozesse und Rechte der Flüchtlinge auf europäischem Territorium regelt, aufgewendet wurde, sind keine Richtlinien darüber vorgesehen, wie Flüchtlinge überhaupt erst in dieses System gelangen können.

Einfach ausgedrückt ist es so, dass zwar ein System besteht, aber keine legale Möglichkeit, in dieses System zu gelangen. Stattdessen wurde mit Nachdruck daran gearbeitet, die Aus-

sengrenzen der EU dicht zu machen und Kooperationen mit Drittländern zu verstärken, um zu verhindern, dass Menschen das europäische Territorium erreichen können. Die Task Force Mediterranean, die nach einigen Tragödien vor Lampedusa im Oktober 2013 errichtet wurde, ist sehr aktiv in Bezug auf Sicherheit und Kooperationen mit Drittländern, aber zu Asyl und Schutz hat sie wenig erarbeitet. Immerhin wird in der «Commission Communication on the work of the Task Force» bekräftigt, dass die Suche nach kreativen Lösungen wichtig sei, wozu auch alternative Zugangsmöglichkeiten für Asylsuchende (wie etwa geschützte Eintrittsprozesse und mehr legale Migrationskanäle zu Studien- und Arbeitsmöglichkeiten) sowie die vermehrte Anwendung der Wiederansiedlung gehören.

Gleichzeitig gab es gewisse Fortschritte, indem die Rettungsoperationen durch die Einführung der Vorschriften zur Überwachung der Seeaussengrenzen in Zusammenhang mit der von Frontex koordinierten operativen Zusammenarbeit gestärkt wurden. Mit den darin enthaltenen zusätzlichen Änderungen zur Bekräftigung des Nichtzurückweisung-Prinzips tragen sie zu einer verbesserten rechtlichen Sicherheit bei den gemeinsamen Frontex-Operationen auf See bei. Jedoch besteht noch immer Unklarheit darüber, wo ein Boot die Menschen absetzen soll. Zusätzlich muss abgewartet werden, wie sich die kürzlich angekündigte «Frontex Plus»-Initiative auf die Rettungsoperationen im zentralen Mittelmeer auswirken wird. In jedem Fall muss diese, entsprechend der EU Charta, der EU-Asylvorschriften und des internationalen Rechts, Leben auf See retten und Menschen vor Zurückweisung schützen. Weiter müssen die Partnerländer südlich des Mittelmeers in Übereinstimmung mit der internationalen Menschenrechtsgesetzgebung in Sachen Rettungsoperationen sowie Zugang zu Schutz, ausserhalb des Rahmenwerkes der Frontex-geleiteten Operationen, besser unterstützt werden.

Reicht es, Boote auf dem Meer zu retten?

Leben auf See zu retten, ist fundamental. Solche Aktionen sollten verstärkt werden, aber sie sind nicht die Lösung. Es ist notwendig, dass Menschen nach Europa gelangen können, ohne illegale und gefährliche Mittel nutzen zu müssen. Nach einem

Bootsunfall im Mai 2014 bedauerte die EU-Kommissarin Cecilia Malmström die anhaltenden Todesfälle auf dem Mittelmeer und rief die EU-Mitgliedsstaaten mit Nachdruck auf, «Worten Taten folgen zu lassen» und sich für die Wiederansiedlung von Flüchtlingen ausserhalb der EU und für neue legale Einwanderungskanäle in die EU einzusetzen.

Der Europäische Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen (ECRE) hat einen Vorschlag für einen umfassenden Aktionsplan erstellt, der legale Zugangsmöglichkeiten zu Europa, Kooperationen mit Drittstaaten zur Verbesserung der Schutzmöglichkeiten und ein Rettungsrahmenwerk beinhaltet. Ein solcher EU-Aktionsplan müsste klar und eindeutig die Rettung der Leben derjenigen priorisieren, die sich auf die lebensbedrohliche Reise ins EU-Territorium gemacht haben. Zusätzlich müsste er konkrete und vordefinierte Solidaritätsmassnahmen auf EU-Niveau umfassen, um zusätzlichen Druck auf Mitgliedsstaaten, in denen gerettete Menschen an Land setzen, antizipieren zu können. Einige Massnahmen stehen den Mitgliedstaaten schon heute zur Verfügung und sollten in angemessenem Rahmen und bei Notwendigkeit entsprechend angewendet werden. Zusätzliche Notfallfinanzierungen und spezielle und notfallmässige Unterstützung durch das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), die Nutzung der Ermessensklausel der überarbeiteten Dublin-Verordnung sowie die Möglichkeiten für Mitgliedstaaten, Familien zusammenzubringen, sind nützliche Werkzeuge konkreter Solidarität, die in diesem Kontext eingesetzt werden könnten.

Die EU sollte innovative Ansätze fördern, welche den Druck auf die Flüchtlinge verringern könnten, damit sich diese nicht in die Hände von Schmugglern und Menschenhändlern begeben müssen, um nach Europa zu gelangen. Grenzkontrollen sollten schutzsensitiv sein und das Recht auf Asyl und Nichtzurückweisung respektieren. Was jedoch letztlich fehlt, ist der politische Wille auf Seiten der europäischen Staaten, Menschen, die vor Gewalt und Verfolgung flüchten, legalen Zugang zu Schutz in Europa zu ermöglichen sowie denjenigen, die nach Europa kommen, um Arbeit zu suchen, legale Möglichkeiten der Einreise und Arbeit anzubieten. Hier müsste man anfangen.

Un mare di morti

A fronte del numero record di migranti che approdano in Italia e in Grecia attraversando il Mediterraneo, gli Stati europei si mostrano viepiù preoccupati circa il da farsi. L'ingente numero di persone che tenta di venire in Europa non sorprende, giacché rispecchia i conflitti in aumento, le coercizioni politiche e socioeconomiche e l'insicurezza di cui sono teatro l'Africa e l'Asia. I decessi in mare sono una conseguenza del rafforzamento dei controlli alle frontiere, da un lato, e dell'attuale impossibilità per questi migranti di entrare legalmente in Europa, dall'altro. La disperazione di queste persone è tale da spingerle a sfidare le misure di protezione alle frontiere e a rischiare la loro stessa vita pur di trovare scampo.

Tuttavia, non tutti i migranti che arrivano nel Nord Africa intendono davvero imbarcarsi a destinazione dell'Europa. Durante il soggiorno nello Stato di transito, infatti, queste persone sono esposte a una serie di fattori che possono influenzare la loro decisione di restare o di proseguire il viaggio.

L'articolo illustra gli sviluppi in atto per quanto riguarda le direttive emanate dall'UE per fronteggiare il fenomeno delle pericolose traversate del Mediterraneo. Pone in risalto la necessità di un piano d'azione globale che comprenda possibilità di accedere legalmente all'Europa, instauri cooperazioni con Stati terzi per migliorarne la capacità protettiva e preveda un dispositivo di salvataggio.

Aspasia Papadopoulou ist Senior Advocacy Officer des Europäischen Rates für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen (ECRE) in Brüssel. Sie fokussiert ihre Arbeit auf gemischte Migrationsflüsse, Transitmigration, legale Kanäle nach Europa inklusive Umsiedlung und die Beziehung zwischen Vertreibung und Entwicklung.
Übersetzung aus dem Englischen durch Hans Peter Waltisberg.



Un gruppo di ragazzi appena arrivati a Camini, un paesino vicino a Riace. Come la legge richiede, ogni immigrato deve essere schedato e sottoposto al prelievo delle impronte digitali. Camini, 2014.



L'associazione di Camini organizza alcune iniziative, come imparare a fare il sapone, che coinvolgono la gente del posto e i nuovi cittadini. Camini, 2014.



Tessie, originaria della Nigeria, lavora in una pasticceria a Riace Marina. Riace Marina, 2014.



Alcune donne guardano i famigliari giocare a calcio con la gente del posto al campo scuola di Stignano dove si tengono tornei di Calciotto. Stignano, 2014.

Sur la piste des passeurs.

Lorsqu'on parle de passeurs, on s'imagine souvent que ce sont des êtres brutaux agissant au sein de réseaux du crime organisé. Et effectivement, nombreux sont ceux qui s'adonnent à la traite d'êtres humains et qui s'enrichissent honteusement sur le dos des migrants et des réfugiés, tributaires, eux, de l'aide de tiers lorsqu'ils quittent leur pays et veulent entrer dans un autre Etat. On sait aussi pertinemment qu'il n'est pas du tout rare que ces trafiquants utilisent la violence. Quelques chercheurs ayant analysé l'univers de ces passeurs arrivent pourtant à la conclusion que la réalité est bien plus complexe que veulent bien exprimer les images souvent colportées dans le grand public.

Lorsque des cadavres de migrants sont découverts dans le désert, en mer ou dans des camions porte-containers dépourvus d'air, le discours officiel s'accompagne souvent d'un appel à l'action contre les passeurs. Ainsi, suite à la mort par noyade de plus de 300 migrants qui tentaient de traverser la Méditerranée, la ministre italienne pour l'Intégration Cécile Kyenge a déclaré : « Derrière ces tragédies se cachent des trafiquants d'êtres humains qui s'enrichissent sur le dos de personnes qui fuient la guerre et la faim », en appelant au renforcement des patrouilles visant les passeurs. Les déclarations du type de celle de Mme Kyenge reflètent l'idée largement répandue que les termes « trafiquant d'êtres humains » et « passeur » sont employables de façon interchangeable pour qualifier d'obscurs réseaux criminels s'attaquant à d'innocentes victimes en proie au désespoir. Les quelques chercheurs qui se sont intéressés au trafic illicite de migrants à l'échelle mondiale affirment que la réalité est souvent moins malveillante et plus complexe.

Tout d'abord, les passeurs – contrairement aux trafiquants – fournissent un service que les migrants contractent de leur plein gré. Selon la définition du Protocole contre le trafic illicite de migrants, qui fait partie de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale, le trafic illicite de

migrants désigne le fait d'assurer l'entrée illégale de personnes dans un Etat partie afin d'en tirer « un avantage financier ou autre avantage matériel ».

La demande pour de tels services a augmenté en réponse au phénomène mondial de durcissement des frontières, observable depuis 10 ou 15 ans, qui complique la tâche aux aspirants migrants et demandeurs d'asile désireux d'entrer illégalement dans un pays. Dans une déclaration publiée à l'occasion de la Journée internationale des migrants (18 décembre), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a pointé du doigt « le lien direct entre des contrôles frontaliers plus stricts et l'augmentation du trafic illicite de migrants », qui est décrit comme une activité rapportant 35 milliards de dollars US par an.

En rappelant qu'au moins 2360 migrants ont péri en cherchant à traverser clandestinement des frontières en 2013 – l'année la plus mortelle jamais connue – l'OIM a suggéré que « le nombre de décès de migrants tombés entre les mains de trafiquants et de passeurs continuera d'augmenter » si la communauté internationale ne s'attaque pas aux causes de la migration irrégulière.

Les passeurs jouent-ils le rôle de protecteurs ?

Gabriella Sanchez, une anthropologue sociale et culturelle qui a étudié le trafic illicite de migrants dans un certain nombre de pays, conteste l'idée que les migrants faisant appel à des passeurs courraient un plus grand risque. « La plupart des personnes qui meurent en traversant des frontières sont celles qui le font par leurs propres moyens », a-t-elle confié à IRIN (Integrated Regional Information Networks) par téléphone depuis le Border Crossing Observatory, le centre de recherche de l'université Monash, à Melbourne. « La plupart meurent en raison de leur exposition aux éléments, pas à cause de la violence ».

Mme Sanchez affirme que les migrants considèrent les passeurs comme « un mécanisme de protection » capable d'augmenter leurs chances de traverser une frontière avec succès. « Bien sûr il existe un certain risque, mais les gens calculent leur risque. [...] Les migrants et les réfugiés ne sont pas igno-

rants ou crédules ». Le niveau de risque auquel sont exposés les migrants dépend souvent de leurs moyens financiers. Ceux qui ont les moyens de s'acheter des billets d'avion, un faux passeport et de faux visas et de soudoyer les douaniers et les agents des services d'immigration ont bien plus de chances d'atteindre leur destination sans encombre. Les migrants qui empruntent des routes maritimes et terrestres plus longues, en voyageant successivement avec différents passeurs qui entretiennent ou non des liens entre eux – ce que l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) appelle une formule « au coup par coup » – risquent davantage d'être abandonnés en route ou de subir de mauvais traitements.

Plus d'abus de la part des passeurs

Les itinéraires partant d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique de l'Est vers l'Europe, et de la Corne de l'Afrique vers le Moyen-Orient, caractérisés par la périlleuse traversée de mers et de déserts, sont encore plus dangereux depuis quelques années. Les passeurs ont pris l'habitude d'extorquer aux migrants des sommes supérieures à celle convenue, bien souvent en les retenant captifs sur le chemin ou même à destination, et en les forçant à appeler leurs familles pour réclamer de l'argent sous la menace de la torture. Le signalement de tels abus, qui brouillent la frontière entre trafic illicite de migrants et traite des personnes, provient du Soudan, du Yémen, du désert du Sinaï en Égypte et de Libye. « Nous sommes face à une situation inédite », a dit Yitna Getachew, un spécialiste du sujet travaillant pour le bureau régional de l'OIM pour l'Afrique de l'Est et du Sud, à Pretoria. « Jusqu'à récemment, on ne voyait pas de passeurs abuser des migrants. C'est leur commerce et ils doivent penser à leur réputation ».

Christopher Horwood, coordinateur du Regional Mixed Migration Secretariat RMMS (Secrétariat régional sur la migration mixte), à qui l'on doit la publication d'un rapport en juin 2013 sur le trafic illicite de migrants entre la Corne de l'Afrique et le Yémen, avance que l'importance du flux de migrants en provenance d'Érythrée et d'Éthiopie a fait grimper la demande pour les services de passeurs, avec la tentation d'extorquer des sommes encore plus importantes. « Dans le cas des Éthiopiens et des Érythréens, les sommes sont telles qu'elles sont devenues irrésistibles », a-t-il dit à IRIN. Les migrants soumis aux niveaux de violence les plus élevés sont ceux qui voyagent « sans référence de passeurs », a dit Gabriella Sanchez. « La plupart des migrants voyagent avec des passeurs qu'ils connaissent et qu'on leur a recommandés ».

Cependant sur les longs itinéraires « au coup par coup », comme ceux allant d'Érythrée en Israël ou de Somalie en Afrique du Sud, les migrants ne connaissaient généralement que le passeur qui les accompagnera pour la première étape de leur voyage. Puis ils parcourent parfois seuls une partie du chemin ou sont ballottés d'un passeur à un autre, selon ce que

Christopher Horwood qualifie de « chaînes informelles » ou d'« alliances informelles », qui diffèrent des réseaux autrement plus organisés propres à la traite d'êtres humains.

Obstacles aux poursuites judiciaires

L'ampleur du phénomène d'abus de la part des passeurs, même dans les zones les plus notoirement dangereuses, reste indéterminée. « La plupart des histoires que l'on entend sont celles de personnes qui ont eu une mauvaise expérience avec un passeur. On entend rarement les histoires de celles qui n'ont pas connu de problème », a dit Mme Sanchez, qui soutient que la plupart des migrants ne sont pas maltraités par leurs passeurs.

Les victimes d'abus le dénoncent rarement, surtout lorsqu'ils sont parvenus à destination et souhaitent éviter les autorités. L'absence de plaintes officielles de la part des migrants rend difficile la poursuite des passeurs, qui peuvent être difficiles à identifier. « Contrairement à la traite d'êtres humains, le trafic illicite de migrants n'est pas le fait de professionnels, mais de personnes qui ont un autre travail. Ce ne sont pas des criminels par excellence, simplement des personnes qui cherchent à arrondir leurs fins de mois », a dit Khalid Koser, directeur adjoint du Centre de politique de sécurité de Genève (GCSP), qui a mené des recherches poussées sur le sujet.

« Il n'existe pas de profil type du passeur », convient Gabriella Sanchez. « Les passeurs que j'ai interrogés en Arizona [non loin de la frontière américaine avec le Mexique] étaient des adolescents qui guidaient des migrants à travers le désert. [...] Il y avait une mère célibataire de trois enfants qui hébergeait des migrants pour la nuit et des grand-mères qui les nourrissaient ». Il arrive également que les migrants soient mis à contribution, en cuisinant pour un refuge, en pilotant un bateau ou en conduisant un véhicule en échange d'une ristourne. Ce qui conduit parfois à leur arrestation pour trafic illicite de migrants.

Criminalisation des migrants

« Déterminer qui est un passeur peut s'avérer compliqué. Nous croyons que le trafic illicite de migrants est quelque chose de plus en plus organisé et structuré, mais ce que nous observons en réalité c'est la manière dont le risque est reporté sur les migrants et les réfugiés », a dit Mme Sanchez. « La plupart des personnes poursuivies pour trafic illicite de migrants sont eux-mêmes des migrants ».

Même les pays signataires du Protocole contre le trafic illicite de migrants ne sont pas dotés d'une réglementation spécifique visant ce trafic. Samantha Mundeta, conseillère juridique auprès du bureau sud-africain de l'ONUDC, a remarqué que la plupart des pays de sa région comptent sur des lois qui « ont tendance à ne pas remonter à l'origine du crime [le trafic illi-

cite de migrants] et des gens qui le perpétuent », et qui sont plus souvent utilisées pour criminaliser les migrants. « Personne ne s'en prend aux passeurs, tout tourne autour de l'entrée illégale des migrants », convient M. Getachew de l'OIM, qui dit que le manque de capacités et de ressources des autorités locales chargées de faire appliquer la loi a également entravé les efforts d'investigation concernant le trafic illicite de migrants.

L'ONUDC a mis en place un système de signalement volontaire en Asie qui permet aux pays de la région de collecter et de partager des données relatives aux réseaux et aux tendances du trafic illicite de migrants. Il n'existe aucun dispositif de ce type en Afrique de l'Est et de l'Ouest et « la coordination est faible sur ces thèmes au niveau régional », déclare Mme Mundeta.

La corruption, présente à presque tous les stades du trafic de migrants, constitue un autre obstacle de taille. Dans un rapport publié récemment par l'ONUDC, les auteurs notent que « le trafic illicite de migrants ne pourrait exister à l'échelle où on le trouve souvent sans la connivence entre fonctionnaires véreux et criminels ». Les passeurs sont généralement capables de se sortir d'affaire avec des pots-de-vin, et entre la corruption et les peines légères infligées aux rares passeurs poursuivis en justice, le trafic est devenu selon Christopher Horwood « une activité très attrayante » pour les criminels.

Autoriser la mobilité

Différents chercheurs interrogés par IRIN ont suggéré que le moyen dissuasif le plus efficace contre le trafic illicite de migrants serait une réduction des contrôles aux frontières, rien de moins. « Les pays ont tendance à se focaliser sur la sécurité aux frontières, et ça n'a pas l'air de fonctionner », a dit M. Koser. « La conséquence fortuite des politiques d'immigration plus strictes est d'encourager la migration illégale ». En Afrique de l'Ouest, où un protocole sur la liberté de circulation autorise les ressortissants d'un État membre à voyager dans la région sans visa, les passeurs ont peu de travail. « Le trafic de migrants n'a pas lieu d'être sans restrictions », explique M. Horwood.

« Nous devons nous intéresser aux visas et aux passeports, nous ne devons pas aller dans le sens de plus de criminalisation et de moyens dissuasifs », déclare Mme Sanchez. « Nous devons réfléchir à des mécanismes qui faciliteraient la mobilité ». Cependant, les sensibilités politiques qui alimentent le débat sur la migration illégale à l'échelle planétaire rendent improbables l'introduction de tels mécanismes dans un futur proche. Tant que l'opinion publique restera hostile à l'immigration, les gouvernements continueront de compliquer les procédures d'entrée légale dans leur pays, perpétuant de fait la demande pour les passeurs.

Le texte est reproduit avec l'aimable autorisation de IRIN.

Auf den Spuren der Schlepper

Wenn von Schleppern die Rede ist, werden oft brutale Menschenhändler, die in kriminell agierenden Netzwerken organisiert sind, gemeint. Tatsächlich bereichern sich viele unbotmässig an Migranten und Flüchtlingen. Auch ist belegt, dass dabei nicht selten Gewalt im Spiel ist. Einige Forscher, die die Welt jener Menschen untersucht haben, die als Schlepper tätig sind, kommen zum Schluss, dass die Realität komplexer ist als die in der Öffentlichkeit oft kolportierten Bilder.

Die Kulturanthropologin Gabriella Sanchez, die sich mit dem Phänomen des Schlepperwesens in verschiedenen Staaten befasst hat, widerspricht beispielsweise der These, dass Personen, die sich in die Hände von Menschenschmugglern begeben, grösseren Risiken ausgesetzt seien. Aufgrund ihrer Untersuchungen kommt sie zum Schluss, dass vielmehr jene schwierigen Situationen ausgesetzt waren oder gar starben, die ohne jede Hilfe Dritter migrierten. Grossen Risiken ausgesetzt seien grundsätzlich jene, die über wenig finanzielle Mittel verfügten und sich auf lange und beschwerliche Reiserouten übers Meer und durch Wüstengebiete einlassen müssten. Während zu Beginn einer Flucht die Schlepper oftmals Bekannte der Ausreisewilligen seien, träten gerade bei einer langen Route sukzessive Personen auf, zu denen sie keinen Bezug mehr haben. In solchen Situationen nehme auch das Risiko zu, in die Hände Krimineller zu gelangen und mit Erpressungen und horrenden Zahlungsforderungen konfrontiert zu werden.

Viele Beobachter der aktuellen Entwicklungen sind sich einig, dass bis vor Kurzem die Ausbeutung von Migranten durch Schlepper die absolute Ausnahme war. Denn auch die Schlepper selbst waren auf eine gute Reputation angewiesen, um ihr Geschäft weiter betreiben zu können. Dass die Entwicklung in eine Richtung gehe, bei der Gewalt und Erpressung an der Tagesordnung sind, habe auch damit zu tun, dass die Möglichkeit legaler Einreisen immer stärker beschränkt würden.

Kristy Siegfried est journaliste et vit en Afrique du Sud. Elle travaille principalement sur les questions de migration et d'asile pour le service du Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies IRIN.



Osmar e la sua famiglia sono oramai più di 4 anni che abitano a Riace. Riace, 2014.



La bimba di Osmar appena rientrata dalla scuola. Riace, 2014.

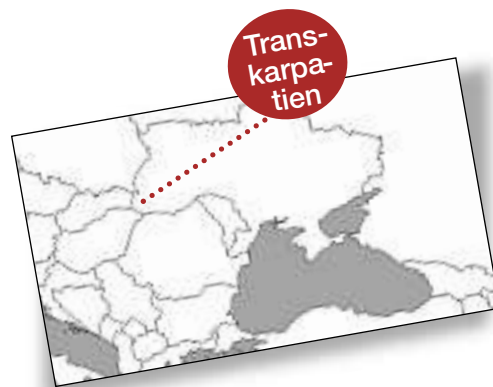
Gestrandet an der Ostgrenze zu Europa.

Spätestens seit die Schweiz zum Schengenraum gehört, ist klar geworden, dass sich unsere Grenzzäune weit in alle Himmelsrichtungen verschoben haben. Auf der Suche nach dieser Grenze Richtung Osten ist eine kleine Delegation der EKM im November 2013 nach Transkarpatien gereist. Sie hat mit Menschen gesprochen, welche an der Grenze zu Europa gestrandet sind, und solchen, die sie in dieser schwierigen Situation unterstützen.

Transkarpatien war einst der westlichste Zipfel der Sowjetunion, heute Teil der Ukraine, mit Grenzen zu Rumänien, Ungarn, der Slowakei und Polen. Aus der Perspektive der Hauptstadt Kiew liegt die Provinz «hinter den Karpaten», darum der Name Transkarpatien. Alte Menschen, die kaum je ihre kleinen Dörfer verlassen haben, erzählen, dass ihre Staatsbürgerschaft bis zu fünf Mal gewechselt hat. Dieses kleine Stück Land ist von den europäischen Mächten immer wieder hin und her geschoben worden.

Im Süden der Provinz leben zahlreiche Ungarisch sprechende Personen. Sie konnten in den vergangenen Jahren einen ungarischen Pass beantragen. Unter Premierminister Orban wird dieser Pass allen Personen im Ausland abgegeben, die ungarische «Wurzeln» geltend machen können. Einer unserer Taxifahrer gehört zu dieser Minderheit in Transkarpatien. Und für ihn lohnt sich der neue Pass: Er kann mit seinen zwei Pässen ungehindert die Grenze überqueren, auch Richtung Westen. Seine Kunden schätzen die kurzen Wartezeiten beim Grenzübertritt.

Der Besuch an der europäischen Ostgrenze fand eine Woche vor dem folgenschweren Entscheid des ukrainischen Präsidenten Wiktor Janukowytsch, das Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union nicht zu unterzeichnen, statt. Also vor den tagelangen Demonstrationen in Kiew, vor dem Krieg in der Ostukraine. Alles war noch ruhig.



Schlechte Behandlung als Abschreckung

Mitte der 1990er-Jahre und auch in den 2000er-Jahren tauchten in Transkarpatien vermehrt Flüchtlinge und Migranten auf. Vielen gelang die Weiterreise nach dem Westen, viele wurden aber auch am Grenzübertritt gehindert und strandeten in der Ukraine. Sie wurden in der Regel nicht als Asylsuchende, sondern als «Illegale» behandelt, also eingesperrt und weggeschickt, ohne irgendwelche Unterstützung. Die schlechte Behandlung führte unter anderem dazu, dass die Migrationsroute über die Ukraine an Attraktivität verlor, die Zahl der Gestrandeten ist 2013 massiv gesunken. Mitverantwortlich dafür ist aber auch das Programm IBM (Integrated Border Management). Dieses Grenzmanagement gehört zur «Östlichen Partnerschaft», mit der die EU die freundschaftlichen Beziehungen zu den früheren Sowjetrepubliken Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Moldawien, Ukraine und Weissrussland verbessern will. Einerseits sollen Handelshemmnisse abgebaut, andererseits «illegale Grenzübertritte» verhindert werden. Davon zeugen hohe Grenzzäune und zahlreiche Patrouillen der Grenzwachter auf der «grünen Grenze». Wer hier angehalten wird, landet im Gefängnis. In der Grenzstadt Chop durfte unsere kleine Reisegruppe das Grenzgefängnis besuchen. Die Zellen sind klein, aber können geheizt werden, sollte die Schweizer Militärdecke nicht warm genug sein. Müttern mit Kindern steht ein Spielzimmer mit Teddybären zur Verfügung. Die junge russisch sprechende Frau, die wir hier antreffen, fleht uns um Hilfe an. Wir sollten ihren Mann, der im Männertrakt festgehalten wird, befragen. Doch seine Zellentür wird für uns nicht geöffnet.

Falls das russische Paar nicht sofort ausgeschafft wird, werden sie in einer der Flüchtlingsunterkünfte, die wir am nächsten Tag besuchen, untergebracht werden. Das Zentrum in der Stadt scheint voll zu sein, diejenigen auf dem Land nur schwach besetzt. Aber alle Gebäude sind neu renoviert – natürlich mit europäischer Unterstützung. Hier leben einige Familien seit Jahren, die Kinder gehen zur Schule, die Erwachsenen suchen – meist erfolglos – Arbeit. Wer nicht wie die Einheimischen aussieht, hat es sogar schwer, auf dem Schwarzmarkt eine kleine Beschäftigung zu finden. Ein Flüchtling, der mit seinem klei-

nen Kind aus Afghanistan bis hierher geflohen ist, scheint verzweifelt. Er wollte nach Europa, schaffte es aber nicht über die grüne Grenze in die Slowakei. Nun ist er, wie er kritisch bemerkt, «im offenen Gefängnis Ukraine» gelandet. Er sieht seine Zukunft nicht hier, wahrscheinlich wird er wieder versuchen, in den Westen zu gelangen. Aber die Berge in der Umgebung sind gefährlich. Vor allem bei einem unerwarteten Kälteeinbruch finden hier immer wieder Flüchtlinge den Tod.

NGOs ersetzen staatliche Leistungen

Es gibt neue Unterkünfte für Flüchtlinge und andere Gestrandete. Hat sich damit die Situation bedeutend verbessert? Bei CAMZ, einer kleinen NGO in Ushgorod, der Hauptstadt Transkarpatiens, ist man davon nicht überzeugt. «Dank der EU ist die Grenze so gut gesichert, dass die Menschen diese hier kaum mehr überwinden können», sagt Natalja Kabatsiy, die Direktorin von CAMZ. «Die Leute stranden hier, beantragen hier Asyl. Sie werden vom Staat aber nicht unterstützt. Wir als NGO springen ein, mit medizinischer, sozialer und rechtlicher Hilfe.»

In Westeuropa wird in einem Verfahren bestimmt, wer Flüchtling ist und Schutz erhält, und wer zurückkehren muss. CAMZ macht diese Unterscheidung bewusst nicht: «Uns interessiert nicht, warum jemand nach Europa will. Uns interessiert, was dieser Mensch braucht.» Denn wer Asyl erhält, bekommt nur eine minime finanzielle Unterstützung. Wer kein Asyl erhält, bleibt sich selber überlassen, Rückführungen finden nur statt, wenn der Herkunftsstaat die Kosten übernimmt. CAMZ organisiert medizinische Hilfe und Rechtsberatung, gibt psychologische Ratschläge – und hört den Menschen zu. Finanziert wird diese Arbeit in erster Linie durch westliche Organisationen. Das stösst vielerorts auf Skepsis. Denn NGOs gibt es hier noch nicht lange, die Zusammenarbeit mit ausländischen Organisationen wird kritisch hinterfragt.

Die «eigenen» Flüchtlinge

Vielleicht ist diese Skepsis in der Zwischenzeit verschwunden. Denn aktuell, im Herbst 2014, unterstützt CAMZ vor allem die «eigenen Flüchtlinge», Menschen aus der Krim oder dem Osten des Landes, die in Transkarpatien vorübergehend Schutz suchen oder sich hier niederlassen möchten. Es werden Wohnungen und Zimmer vermittelt, in Tourismusregionen, aber auch in den Städten, und viele rechtliche Fragen geklärt. Laut Lesja Levko ist der ukrainische Staat auch nicht in der Lage, die internen Flüchtlinge zu versorgen. «CAMZ erhält aber viele Angebote der einheimischen Bevölkerung, denn die Menschen fühlen sich solidarisch zu den Menschen im Osten, die sich wegen ihren proukrainischen Ansichten zu Hause bedroht und in Gefahr fühlen.»

Bloccati alla frontiera a est dell'Europa

L'associazione della Svizzera a Schengen ha rivelato – qualora non fosse ancora chiaro – come le nostre frontiere si sono espanse un pò in tutte le direzioni. Nel novembre 2013, una piccola delegazione della CFM è partita alla volta della Transcarpazia, provincia a ovest dell'Ucraina, alla ricerca di questa «nuova» frontiera verso est. Sul posto ha incontrato persone rimaste bloccate alle porte dell'Europa e altre che le sostengono in questa situazione difficile. La Transcarpazia non è la meta del loro viaggio: ciò di cui sognano è passare «all'ovest». Ma per chi è fermato nel tentativo di varcare clandestinamente la frontiera, l'attesa sarà lunga. Negli ultimi anni sono state ristrutturate carceri e centri di raccolta, per cui non si deve per lo meno più patire il freddo. Ma dell'assistenza statale non si vive e le prospettive d'impiego sono davvero scarse. A occuparsi delle persone bloccate alla frontiera sono dunque organizzazioni non statali, che forniscono assistenza sociale, medica e giuridica. Attualmente, quest'ultime devono occuparsi in prima linea dei rifugiati che provengono dall'est del loro proprio paese.

Elsbeth Steiner ist Redaktorin von *terra cognita*.

La nave «Vlora».

Nel '91 ero all'aeroporto di Bari Palese. A marzo di quell'anno erano giunti al porto numerosi pescherecci o imbarcazioni leggere: carrette del mare. Migliaia di fuggiaschi albanesi a bordo. Attraverso la radio ricetrasmittente ero al corrente delle emergenze che di volta in volta si verificavano allo scalo marittimo. (...) Alla fine del mese di luglio il capo mi disse che sarebbe andato in ferie dal primo agosto e quindi io dovevo tornare al porto per sostituirlo. (...) In quei giorni si parlava spesso di possibili arrivi di albanesi. Avvisaglie concrete ce n'erano, eccome. La telescrivente batteva continuamente messaggi che provenivano dal ministero dell'Interno. Veniva richiesta massima allerta. (...)

Nel primo pomeriggio, mentre mi trovavo nella stazione marittima, mi venne incontro il nostromo del porto, un maresciallo della Capitaneria di Porto, mio amico. Mi consegnò un messaggio che la Capitaneria di Porto aveva inviato ai ministeri dell'Interno, della Difesa, degli Esteri e alle Prefetture di Bari e Brindisi. Il messaggio riportava testualmente: «Riferisci che come da comunicazione ricevuta tramite Bari Radio da motonave italiana Lady Continentale at ore 16 odierne sembrerebbe che porto Durazzo sia alla mercé di una moltitudine di persone che hanno preso d'assalto le navi ivi ormeggiate al Comandante Lady Continentale habet riferito che at prime avvisaglie tutte le navi hanno cercato di lasciare gli ormeggi et riparare in rada dove attualmente sarebbero alla fonda una decina di unità di varie nazionalità alt...»

Telefonai in Questura per segnalare la circostanza. In Ufficio lessi velocemente telescritti dello stesso tenore. Segnalavano confusamente e con il condizionale che i porti di Durazzo e di Valona erano stati invasi da fuggitivi. (...) Verso le quattro e mezzo del mattino seguente (8 agosto 1991), come previsto, squillò il telefono che mi svegliò. Mia moglie, come al solito in modo gentilissimo, rispose e mi passò la cornetta. «È il questore», mi disse. «Pronto?» «Chiedo scusa per aver svegliato sua moglie, ispettore, però le devo dire che una nave albanese, con migliaia di persone a bordo, poco fa ha superato Brindisi ed è diretta a Bari. Questa volta a Brindisi sono riusciti a non farla entrare nel porto. La nave è scortata da una unità militare italiana che tenterà di non farla entrare nel porto a Bari. Non so

se ci riuscirà. Prepariamoci al peggio. Mi deve fare la cortesia: tra un'ora deve stare in Ufficio. Deve andare in Capitaneria per seguire la vicenda e tenermi aggiornato.» (...)

Chiamai per radio la pattuglia che era composta dagli agenti Grosso e Guaccero. Salii in macchina con loro e feci un giro di perlustrazione. Nonostante fossero le cinque e un quarto di mattina faceva caldo. (...) Salii sulla diga foranea per guardare il mare. Calma piatta e foschia. Non c'era un alito di vento. Era chiaro che la giornata sarebbe stata torrida. (...) Di navi non ne vidi neanche una. Qua e là si vedevano barchette di pescatori. (...) Alle otto arrivarono tutti i colleghi che dovevano fare il turno di mattina e quelli della Squadra Mare. Enzo, comandante della squadra, con la sua solita efficienza preparò l'equipaggio per uscire con il motoscafo. Doveva andare incontro alla nave albanese e farmi sapere com'era la situazione. Lasciò gli ormeggi dopo dieci minuti. Uscì dal porto e prese a navigare verso Monopoli.

Ritefonai alla Sala Operativa della Questura per informare che anche noi da quel momento avevano il motoscafo in mare. Da lì a poco il nostro *Squalo*, così era chiamato, avrebbe avvistato la nave. Salii sul terrazzo dell'Ufficio per controllare se si vedesse qualcosa. Niente. La foschia permetteva di vedere solo a una distanza di circa un miglio.

Dopo quindici minuti Pasquale, imbarcato sullo *Squalo*, mi chiamò per radio. Mi disse che avevano avvistato la nave. Non era in grado ancora di dirmi com'era la situazione. Non poteva distinguere bene le cose per via della foschia. Restai incollato alla radio per sentire Pasquale.

Poco dopo sentii la sua voce.

«Hotel Erba 26 da P.S. 420.»

«Avanti.»

«Nicola qui è un'apocalisse. Non ho mai visto una cosa del genere.»

«Sono assai gli albanesi?»

«Sì, sono molti. Però non so dirti quanti. La nave ondeggia da un lato all'altro forse per il carico. Meno male che il mare è una tavola. Stanno dappertutto. Nella stiva, in coperta e anche

sui pennoni.»

«Ma per farmi un'idea, dimmi un numero.»

«Non so dirti. Così a occhio e croce io ritengo che siano nove, diecimila.»

«Che stazza ha la nave?»

«Credo intorno alle diecimila tonnellate. È una comune nave da carico. Si chiama *Vlora*, almeno così c'è scritto.»

«E la nave militare?»

«Si tiene accanto. Spero che non entri in collisione, altrimenti qui succede una strage. Troppo carica. Se la tocca, affonda.»

«Fra quanto tempo arrivate all'imboccatura del porto?»

«Di questo passo ci vuole più di mezz'ora. La fregata *Euro* si tiene a sinistra. Forse per essere pronta a ostacolare l'ingresso nel porto della *Vlora*.»

«Allora oggi ci aspetta una bella giornata.»

«Secondo me non solo la giornata di oggi.»

«Ma se questa entra nel porto, si è deciso dove metterli gli albanesi?»

«Ancora non so nulla.» (...)

Salii nuovamente sulla diga, ma non vedevo nulla. A un tratto mi sembrò di vedere un'ombra in mezzo al mare. Era piuttosto vicina. Si sentiva il rombo dei motori. Man mano che le navi vi si avvicinavano, i miei occhi mettevano meglio a fuoco le loro strutture.

Rimasi incredulo, Pasquale aveva ragione: impossibile quantificare quante persone ci fossero a bordo di quella nave. La gente aveva occupato tutto. Grappoli di persone sembravano appesi ai pennoni. Rimasi a guardare allibito, era uno spettacolo straordinario, unico. Assolutamente inedito per me. Non si poteva immaginare una cosa simile.

La nave militare italiana impediva di vedere in parte quello spettacolo. La *Vlora* ondeggiava da un lato all'altro, navigava lentamente ma decisa verso l'imboccatura del porto. La nave *Euro* era lì, tentava di eseguire gli ordini che aveva ricevuto: quella nave albanese non doveva entrare nel porto. Salvatore Cervone, il comandante, aveva avuto l'ordine di dissuadere gli albanesi a raggiungere terra con manovre cinematografiche. Cercava di ostacolare la *Vlora* navigandole accanto, sembrava che le danzasse attorno. Le motovedette si tenevano a distanza di sicurezza per non intralciarle le manovre.

Il comandante della *Vlora* evidentemente sapeva ciò che faceva, sapeva che l'*Euro* non gli poteva impedire l'accesso nel porto. A meno che non aprisse il fuoco o che speronasse la sua nave. Sì, per fermarla la nave militare italiana aveva due alternative: sparare o speronare la *Vlora*.

Ma Dio mio, si poteva sparare su quella nave? Su quella gente inerme? (...)

Con la Ritmo tornai in Ufficio, dovevo comunicare in Que-

stura ciò che avevo visto. Dopo aver telefonato alla sala operativa, alla radio sentii il comandante della Capitaneria parlare con il comandante della *Vlora*.

«Comandante, il Governo italiano ha deciso di negarle l'approdo nel porto di Bari. Lei deve tornare in Albania.»

«Non potete negare l'approdo a Bari. Voi dovete sapere che qui ci sono persone svenute per la sete e la fame. Ci sono bambini, donne incinte e vecchi che hanno bisogno di soccorso. Se questa gente non beve, tra qualche ora comincerà a morire. C'è un ferito a bordo che ha bisogno urgente di cure. Sta morendo dissanguato.»

«Comandante, le ripeto che in Italia non può entrare. Deve cambiare rotta. Deve tornare in Albania.»

«Non posso tornare in Albania in queste condizioni. Ci sono problemi ai motori. Non posso permettermi di andare alla deriva. L'equipaggio è allo stremo, i motori hanno bisogno di manutenzione. Qui c'è un ferito grave. La gente ha sete e fame. Ci sono bambini e donne incinte che hanno bisogno assolutamente di cure.»

«Allora può ancorare al largo. Noi le forniremo acqua e cibo. Porteremo soccorso ai feriti.»

«No, non posso. Sono costretto a entrare nel porto.»

Tornai sul molo foraneo e vidi la *Vlora* in manovra per entrare nel porto lentamente, ma inesorabilmente. Gli inviti del comandante della Capitaneria erano caduti nel vuoto. Le manovre di nave *Euro*, finalizzate a ostacolare l'ingresso della *Vlora* nel porto di Bari, risultarono vane. (...) La *Vlora* aveva guadagnato l'imboccatura del porto. Mi trovavo a poche decine di metri, vedevo tutto. Gli albanesi facevano festa. Avevano raggiunto la meta. Le urla di gioia erano innumerevoli, vedevo quella gente ridere per la felicità, la felicità di aver raggiunto l'Italia, terra della libertà e del benessere. (...)

Un giovane albanese, che probabilmente aveva capito tutto, si tuffò nelle acque del porto e, dopo qualche istante, molti altri seguirono il suo esempio. Erano le dieci, dieci e mezzo, e il tentativo degli albanesi di «invadere» Bari era cominciato.

Estratto leggermente accorciato dal libro «Ladri di stelle. Storie di clandestine e altro. Milano: Edizioni Medusa 2009, pagine 75-86, con la gentile autorizzazione della casa editrice.

Nicola Montano è stato emigrante italiano in Germania dal 1965 al 1968. Poi è tornato in Italia e ha lavorato per la Polizia di Frontiera a Bardonecchia e a Bari. Dopo la sua pensione ha scritto un libro sulle sue esperienze alle frontiere.

33,3 millions de personnes touchées.

Le nombre de déplacés internes dans le monde – les personnes déplacées dans leur propre pays en raison de conflits ou d'atteintes aux droits de l'homme – a encore augmenté en 2013. Quels sont les progrès effectués en 2013 quant à leur situation et quelles sont les améliorations à apporter à l'action en leur faveur?

L'Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC) est le principal organisme international de surveillance des déplacements internes provoqués par les conflits dans le monde entier. Par son travail, l'Observatoire contribue à renforcer les capacités nationales et internationales en vue de protéger et d'aider les millions de personnes dans le monde qui ont été déplacées à l'intérieur de leur propre pays en raison de conflits ou de cas d'atteinte aux droits de l'homme.

L'IDMC estime qu'il y a 33,3 millions de déplacés internes (DI) dans le monde à fin 2013, ce qui représente une augmentation de 16 % par rapport à 2012 et constitue un chiffre record pour la deuxième année consécutive. Ces personnes ont quitté leur foyer pour fuir les conflits armés, la violence généralisée ou des violations des droits humains. Fin 2013, 63 % de tous les DI proviennent de seulement cinq pays touchés par des conflits: la Syrie, la Colombie, le Nigeria, la République démocratique du Congo et le Soudan.

Une dégradation de la situation

Avec au total plus de 12,5 millions de personnes touchées dans 21 pays, l'Afrique subsaharienne reste en 2013 la région la plus affectée par les déplacements internes dus aux conflits et à la violence.

Au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, on compte plus de 9,1 millions de DI, avec des déplacements enregistrés dans six pays. Depuis le début de la crise en Syrie en 2011, le nombre de DI dans la région a presque quintuplé par rapport à la décennie précédente.

En Amérique, au moins 6,3 millions de personnes vivent en situation de déplacement. La grande majorité d'entre eux se trouve en Colombie, où les chiffres n'ont cessé d'augmenter ces dix dernières années. Bien que le conflit prolongé dans lequel est plongé le pays en soit la cause principale, la propagation de la violence criminelle a aussi obligé des dizaines de milliers de personnes à fuir leur foyer partout dans la région.

Le nombre de DI en Asie du Sud et du Sud-Est a diminué pour la troisième année consécutive, laissant tout de même 3,2 millions de personnes vivant en situation de déplacement fin 2013. Les DI de la région sont concentrés dans sept pays: au Pakistan, en Inde, en Afghanistan, au Myanmar, en Indonésie, au Sri Lanka et aux Philippines.

Il y a encore 2,2 millions de DI en Europe, dans le Caucase et en Asie centrale. Ce chiffre est le plus bas des cinq régions que l'IDMC observe pour la septième année consécutive. Cependant, considérant le fait que beaucoup de ces personnes ont fui leur foyer il y a plus de 20 ans, la nature prolongée des déplacements dans cette région reste un défi majeur à relever.

Les défis pour collecter des données sur les déplacés internes

L'augmentation importante du nombre de DI dans le monde en 2013 est le résultat de deux facteurs étroitement liés: les nouveaux mouvements à grande échelle et les difficultés pour les DI à trouver une solution durable à leur déplacement. Une plus grande facilité à obtenir des informations ainsi qu'une meilleure collecte des données dans certains pays a par ailleurs aussi contribué à ce chiffre global élevé. Il reste toutefois beaucoup de difficultés à surpasser dans ce domaine.

Parmi celles-ci, les plus importantes sont: la nature dispersée des lieux où se trouvent les DI ainsi que la difficulté à les atteindre, un manque de données précises et ventilées, la manière différente dont les pays définissent les DI, les sources dépassées ou encore l'absence d'agence gouvernementale centrale mandatée pour collecter des données complètes sur le phénomène.

Une autre donnée difficile à obtenir est la cause du déplacement. Bien qu'à leur arrivée dans un camp, on demande le plus souvent aux DI pourquoi ils ont décidé de partir, beaucoup ne sont pas en mesure d'exposer l'interaction complexe des divers facteurs qui les ont finalement poussés à fuir leur foyer. Dans le cas des éleveurs nomades de Somalie, par exemple, le déplacement peut résulter d'une sécheresse combinée à des conflits entre clans et à une certaine insécurité, qui, ensemble, rendent leur mode de vie difficile ou impossible. Au Nigeria, bien que les attaques de Boko Haram contre les civils aient généré de nombreux déplacements dans le nord du pays, la tactique de contre-insurrection du gouvernement a aussi forcé des habitants à fuir.

L'effet conjugué des conflits et des risques naturels

Les civils autour du monde continuent de subir les conséquences de l'échec des belligérants à les protéger. C'est particulièrement vrai dans le cas des conflits armés internes, qui ont causé des déplacements dans 70 % des pays que l'IDMC a suivi cette année.

La vulnérabilité de ceux qui ont dû fuir les conflits ou la violence s'accroît encore souvent lorsque les risques naturels entrent dans l'équation. De nombreux pays affectés par des conflits sont en effet aussi sujets à des catastrophes naturelles récurrentes, telles que des inondations, des tempêtes ou des sécheresses. Celles-ci forcent bien souvent les DI à fuir à nouveau l'endroit où ils avaient trouvé refuge, dans lequel ils étaient retournés ou avaient été relocalisés.

En septembre, aux Philippines, quand les combats entre les forces du gouvernement et un groupe séparatiste armé ont forcé environ 120 000 personnes à fuir leur habitation, cinq jours de pluie consécutifs ont par exemple provoqué des inondations dans de nombreux camps de la ville, notamment dans un stade où 44 000 déplacés avaient trouvé refuge. La pluie a détruit les abris et empiré les conditions sanitaires et d'hygiène, forçant beaucoup de DI à partir à nouveau.

Les catastrophes naturelles et les dommages environnementaux, parmi lesquels les événements et processus liés au changement climatique, peuvent aussi créer des tensions par rapport aux faibles ressources disponibles. Dans de vastes régions du nord du Nigeria par exemple, la déforestation, la désertification et les inondations récurrentes ont réduit l'accès durable à la terre et aux autres ressources naturelles. De nombreuses personnes ont été contraintes de fuir en direction du sud vers les régions instables du centre (Middle Belt) en quête de pâturages, de terres arables et d'un endroit où s'établir, ce qui les place en concurrence directe avec les communautés locales pour les minces ressources disponibles, augmentant ainsi l'insécurité et les risques de violence.

Les risques de catastrophes naturelles doivent donc être intégrés par les gouvernements et leurs partenaires humanitaires et de développement dans le cadre d'une réponse cohérente et complète au problème du déplacement. L'accent doit être mis sur la prévention et sur le soutien des communautés afin qu'elles soient plus à même de faire face aux risques naturels. Nombre de pays sont encore mal équipés à cet égard, mais la Colombie constitue un exemple encourageant. En 2012, l'établissement d'un système national de gestion des risques en cas de catastrophes naturelles a renforcé les plans de prévention des municipalités et a augmenté la coordination entre les différentes entités du gouvernement. Ceci a amélioré l'ensemble des réactions en cas d'urgences dues tant à des conflits qu'à des catastrophes naturelles.

Les déplacés hors des camps

Dans 22 des pays que l'IDMC a suivis en 2013, plus de 60 % des DI ne vivaient pas dans des camps, et parfois la proportion était beaucoup plus élevée. Dans 13 d'entre eux, les DI vivant hors camps constituaient 95 à 100 % de la population déplacée.

Ne pas vivre à l'intérieur d'un camp peut offrir l'opportunité de s'intégrer et de surmonter le déplacement, et c'est peut-être cette perspective qui pousse les déplacés à faire ce choix. Le désavantage, cependant, est que les milieux hors des

camps, qu'ils soient ruraux ou urbains, constituent parfois des environnements dangereux où leur sécurité et leur bien-être sont menacés.

La sécurité foncière est un défi important pour nombre de DI qui vivent hors des camps. Dans les zones rurales, l'occupation et l'exploitation non autorisées de terres arables peuvent générer des tensions menant parfois à des expulsions forcées. Cela est particulièrement vrai si les communautés d'accueil ne reçoivent aucune compensation, si le déplacement se prolonge ou encore si les ressources deviennent rares. En zone urbaine, les DI n'ont souvent pas les moyens de payer pour un logement décent, ce qui les force à occuper des propriétés privées ou publiques sans permission. Les DI irakiens qui vivent dans et autour des bidonvilles de Bagdad, par exemple, sont constamment menacés d'expulsion, et puisque leurs résidences sont illégales, ils n'ont pas accès aux services sociaux.

Les DI qui ne vivent pas dans un camp ont en général des conditions de vie et de logement plus précaires. Une évaluation réalisée en 2013 dans la province de Saada, dans le nord du Yémen, révèle que la plupart des DI vivaient alors dans des logements locatifs bondés avec des conditions sanitaires précaires ou dans de vieux bâtiments au bord de la ruine. La situation déjà critique des DI qui vivent hors des camps a aussi tendance à se détériorer avec le temps. Leurs ressources diminuent, leurs hôtes ne sont plus capables de les soutenir et ils n'ont plus les moyens de payer de loyer.

Les DI cherchent souvent refuge dans les villes dans l'espoir d'y trouver de meilleurs moyens de subsistance. Cependant, s'ils se retrouvent incapables de s'adapter à l'environnement urbain, ils deviennent très vite marginalisés et invisibles parmi les autres pauvres, et peuvent être ainsi poussés à avoir recours à des mécanismes de survie négatifs pour s'en sortir. Les plus vulnérables risquent fort de finir dans un bidonville sujet aux risques naturels. Au Mali, les DI urbains ont été exposés à des abus. Les femmes célibataires ou les femmes chefs de famille sont particulièrement vulnérables. Certaines rapportent que leurs logeurs ont abusé d'elles sexuellement, et d'autres se tournent vers la prostitution afin de pouvoir conserver leur logement.

Le déplacement prolongé

Une vague de déplacements crée des besoins immédiats complexes et souvent énormes en eux-mêmes. Une fois la crise passée, toutefois, des défis moins visibles et peut-être encore plus difficiles à surmonter persistent. Ils attirent moins d'attention et de financement et requièrent à la fois divers types d'interventions sur de longues périodes et un engagement soutenu de la part d'organisations et d'institutions variées. En leur absence, les DI sont souvent incapables de résoudre leur situation et perdent l'espoir de reconstruire leur vie ou d'aboutir à une solution durable.

Surmonter le déplacement nécessite des actions soutenues à travers le temps, ce qui explique qu'en 2013 certains gouvernements ont préféré encourager les retours, plutôt que les conditions à remplir pour que ceux-ci se révèlent durables. Des programmes de retour assisté ont trop souvent été mis en œuvre prématurément et, en fin de compte, au détriment des déplacés. Au Mali, par exemple, le gouvernement a introduit des mesures incitatives pour que les DI retournent dans le nord du pays alors que l'insécurité perdure dans cette région, tout en ne fournissant qu'un soutien limité aux autres options de logements dans des zones plus sûres.

D'autres gouvernements ont mis fin aux déplacements internes en renvoyant les DI dans leur lieu d'origine contre leur volonté. Depuis la fin du conflit armé interne au Sri Lanka, le gouvernement a déplacé plusieurs milliers de DI dans des sites de relocalisation permanente, souvent sans qu'ils ne le souhaitent ou que leur décision ne soit prise en toute connaissance de cause.

Peu importe où les DI décident de se réinstaller, l'appréciation du progrès en termes de solutions durables pour eux exige de pouvoir évaluer si leur vulnérabilité s'est accrue, ou a, au contraire, diminué avec le temps. Ceci requiert donc tout d'abord un investissement à long terme important dans la collecte de données, qui devra être réalisée selon plusieurs indicateurs, avec des méthodologies comparables, et ce en divers endroits.

15 ans d'observation : améliorations et progrès à réaliser

Les manières de concevoir le phénomène du déplacement interne et les actions à entreprendre pour y faire face ont profondément évolué depuis que l'IDMC a commencé à l'observer et depuis que les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays ont été adoptés. Tandis que la question commençait seulement à être reconnue il y a 15 ans, il existe aujourd'hui plusieurs cadres normatifs et de nombreuses organisations nationales et structures d'aide financière ayant pour but de répondre aux besoins des DI. Les années passées à observer le phénomène permettent maintenant aussi d'évaluer la manière dont le déplacement a affecté la vie des gens à travers le temps.

Notre compréhension des causes et des effets du déplacement s'est nuancée. Nous possédons un savoir plus complet de ses causes multiples – depuis les différentes parties en conflit et la violence jusqu'au fardeau additionnel que des risques naturels et des projets du gouvernement peuvent représenter – et de la manière dont elles interagissent. Nous avons aussi une meilleure appréciation des circonstances diverses et mouvantes dans lesquelles un nombre de plus en plus grand de personnes hors camps évoluent et on reconnaît aujourd'hui la nécessité de mieux les identifier et les assister. Cette conscience, acquise parallèlement à une augmentation, année après année, du nombre de DI dans le monde, nous amène à conclure que des changements fondamentaux en ce qui concerne la prévention et le traitement du déplacement interne sont plus que jamais nécessaires.

Le déplacement est le fruit de facteurs multiples et entrecroisés qui exige des réponses de grande envergure pour encourager la consolidation de la paix, la gouvernance, la stabilité et la réconciliation. De telles interventions requièrent l'engagement coordonné d'une large gamme d'organisations et d'institutions. Le défi consiste à dépasser une vision du déplacement interne comme un problème uniquement humanitaire afin qu'il devienne aussi l'affaire des agences de développement, des compagnies privées et d'autres. Pour ce faire, un leadership politique fort au niveau local est nécessaire. L'instauration de pro-

grammes nationaux appelant les agences publiques à rendre compte du phénomène aurait par exemple pour effet d'introduire la question à tous les niveaux de l'administration, comme cela s'est vu en Colombie.

En ce qui concerne les DI qui vivent hors des camps, l'IDMC a identifié trois domaines dans lesquelles les actions doivent être améliorées.

- Pour des raisons pratiques et parfois politiques, l'aide s'est concentrée sur les DI qui vivent à l'intérieur des camps. Ces actions ont tendance à n'avoir aucun impact sur les DI du dehors et leurs communautés d'accueil. Cette question doit être abordée.
- Il faut combattre l'idée fausse selon laquelle les DI vivant à l'extérieur des camps ont moins besoin d'assistance. Souvent, ils ont moins facilement accès à l'aide gouvernementale. L'hypothèse selon laquelle les DI qui évoluent au sein de communautés d'accueil sont moins vulnérables peut aussi être trompeuse. Par exemple, les enfants des DI hors camps sont souvent moins susceptibles d'aller à l'école puisqu'aucune éducation gratuite ne leur est offerte.
- Les méthodes d'évaluation qui fournissent les informations nécessaires à la définition des actions à entreprendre doivent être améliorées, car les DI hors camps cherchent refuge dans des lieux très variés – en zones rurales ou urbaines, avec des parents ou au sein d'une communauté d'accueil, dans les logements locatifs privés, ou encore sur des propriétés privées ou publiques, avec ou sans autorisation. Divers outils sont requis pour évaluer les besoins propres à chacune de ces situations.

Un programme d'action demandé

Le renforcement d'un nouveau programme d'action international qui reconnaît l'importance d'envisager le déplacement dans une optique plus large constitue aussi un progrès bienvenu en 2013. Une telle optique tient compte du fait que le déplace-

33,3 Millionen Binnenflüchtlinge und intern Vertriebene weltweit

Das «Internal Displacement Monitoring Centre» (IDMC) ist eine internationale Beobachtungsstelle, die sich mit der Situation von Personen befasst, die aufgrund von Konflikten oder Naturkatastrophen ihr Heim verlassen müssen und innerhalb des eigenen Landes zu Flüchtlingen werden. Das IDMC unterstützt mit seiner Arbeit die Bemühungen auf nationaler und internationaler Ebene, um Binnenflüchtlinge bzw. intern Vertriebene vor Gewalt und Menschenrechtsverletzungen zu schützen.

Die Zahl intern Vertriebener – wie der Bericht des IDMC in seinem Bericht von 2014 festhält – hat in der Vergangenheit stetig zugenommen und 2013 den traurigen Rekord von über 33 Millionen Personen erreicht. Obwohl es bereits verschiedene Massnahmen gibt, die Situation der Binnenflüchtlinge zu lindern, sind weitere Anstrengungen notwendig. Insbesondere geht es nicht nur darum, jene Situationen in den Fokus zu nehmen, bei denen gewaltsame und kriegerische Konflikte die Ursache für Vertreibung sind. Wichtig ist es auch, Umweltrisiken in Betracht zu ziehen, die oftmals die Vulnerabilität der intern Vertriebenen erhöhen. Ebenfalls grössere Aufmerksamkeit muss jenen Menschen geschenkt werden, die ausserhalb von Lagern leben. Entgegen der landläufigen Meinung, dass sie sich mit ihrer Situation gewissermassen «arrangiert» haben, benötigen sie oft mehr Hilfe, sind aber gleichzeitig auch schwieriger zu erreichen. Eine besondere Sorge gilt ausserdem jenen, die über längere Zeit nicht an ihren Herkunftsort zurückkehren können. Das IDMC plädiert deshalb für ein international koordiniertes Programm, das verschiedenste Akteure – nicht nur im humanitären Bereich – zusammenbringt, um die komplexen Fragestellungen gemeinsam anzugehen.

ment n'augmente pas seulement la vulnérabilité des individus, des familles et des communautés, mais qu'il compromet aussi le développement des régions concernées et ainsi des pays tout entiers. De ce fait, ce programme attribue aussi un rôle plus grand au secteur du développement dans les actions à entreprendre face aux défis posés par le déplacement. Toutefois, si on entend réellement combler le fossé entre le travail humanitaire et de développement, l'absence d'un cadre analytique complet et partagé, fournissant une appréciation détaillée des données telles que les besoins, la portée et les tendances à travers le temps, reste un obstacle majeur. Un accord sur un tel canevas devrait donc être une priorité.

Malheureusement, malgré des progrès réels et encourageants, l'année 2013 a aussi servi à rappeler amèrement que les systèmes d'intervention d'urgence doivent encore être nettement améliorés. Avec 8,2 millions de personnes contraintes de fuir leur foyer, les crises simultanées de 2013 ont largement dépassé ce à quoi quiconque aurait pu s'attendre. Elles ont rudement mis à l'épreuve le système humanitaire et ont testé ses capacités à répondre à des besoins sans précédents.

En Syrie, l'une des crises de déplacement évoluant le plus rapidement au monde, en République centrafricaine, au Soudan du Sud, la mort, la destruction, le déplacement, tous ces événements ont nettement mis en exergue la nécessité d'améliorer la capacité du système humanitaire à réagir à de telles urgences. Des progrès en termes de planification, de prévisibilité, de leadership et de responsabilité sont essentiels. 2013 nous a montré la nécessité de poursuivre la rationalisation des actions et d'adapter les programmations à des cadres plus divers et complexes, dans le but ultime de mieux répondre aux immenses défis que les 33,3 millions de DI dans le monde rencontrent chaque jour.

IDMC/NRC, Global Overview 2014, People internally displaced by conflict and violence, Internal displacement worldwide in 2013, p 8-19, Geneva, May 2014

Elodie Deschenaux, titulaire d'un Master en Philosophie, a traduit et résumé pour *terra cognita* le texte « Internal displacement worldwide in 2013 » tiré de Global Overview 2014 de l'IDMC/NRC.

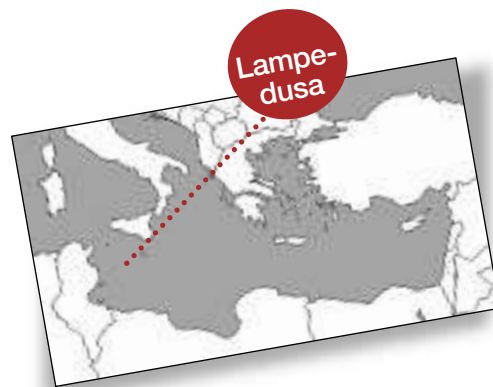


Paesaggio delle montagne circostanti il paese di Riace Superiore. Riace 2014.



Alcuni rifugiati alla scuola d'italiano gestita dall'Associazione Città Futura. Riace, 2014.

Ein neues Kapitel aufschlagen.



Lampedusa ist seit den Tragödien, die in den vergangenen Jahren Hunderten und Tausenden von Flüchtlingen das Leben kostete, zum Codewort für ein europäisches Asylsystem geworden, das längerfristig zum Scheitern verurteilt ist. Wer sich auf der Insel aufhält, begegnet den Spuren der Menschen, die über Lampedusa den Weg nach Europa suchten. Und man trifft auf Bewohnerinnen und Bewohner, die sich mit dem «Schicksal» der Insel, als Grenzwächterin Europas zu fungieren, nicht zufrieden geben wollen.

Auf dem Flugplatz in Palermo lässt sich vor dem Schalter, bei dem die Flüge nach Pantelleria und Lampedusa gleichzeitig abgewickelt werden, rasch erkennen, wer welche Destination anpeilen wird. Die Schönen, Schicken und Reichen, die nach Pantelleria fliegen, kennen sich zum Teil von früheren Aufenthalten und unterhalten sich darüber, dass Pasquetta, der Ostermontag, und der 25. April, Nationalfeiertag in Italien, dieses Jahr besonders günstig fallen. So lässt sich bequem die «Brücke» machen. Die Passagiere für Lampedusa sind einfachere Leute. Sie haben in Palermo eingekauft, Verwandte besucht, ein Geschäft erledigt oder möglicherweise einen Arztbesuch bei einem Spezialisten hinter sich.

Eine Insel von Migrantinnen und Migranten

Das Flugzeug des Typs Saab 2000 ist bis auf den letzten Platz gefüllt. Die Fluglinie wird von Air Darwin mit Sitz in Lugano betreut – die italienische Air Meridiana habe die Linie nicht mehr betreiben wollen, wie später zu erfahren war. Unter den rund sechzig Personen befinden sich kaum Feriengäste. Die Saison auf Lampedusa beginnt erst im Juni. Man kommt sich vor wie in einem Bus, der abends die Leute nach ihrem Arbeitstag nach Hause bringt. Antonino Taranto, Lokalhistoriker, der mit Hilfe eines privaten Kulturvereins das Archivio Storico di Lampedusa aufgebaut hat, erklärt, dass die Geschichte der Insel von Migration geprägt ist, und die Lampedusani selber Migranten seien.

Lampedusa ist seit der ersten dauerhaften Besiedelung im Jahr 1843 durch Kolonisten aus Sizilien, die auf Geheiss des Königs von Neapel dorthin geschickt wurden, ein Ort, der mit Immigration und Emigration eng verknüpft ist. Die Anlage des Städtchens weist immer noch die Struktur auf, die zu jener Zeit für entsprechende Vorhaben umgesetzt wurden: Die Strassenzüge verlaufen schachbrettartig, ein nicht sehr glücklicher Plan, denn die starken Stürme, die die Insel regelmässig heimsuchen, fegen durch die Strassen, in denen kaum Windschatten zu finden ist.

Das Leben der ersten Siedler – später wurden auch Strafgefangene wegen der Ablegenheit der Insel dorthin gebracht – gestaltete sich mühevoll. Das karge Eiland, das in früheren Jahrhunderten für die Gewinnung von Holzkohle vollständig abgeholzt wurde, gewährte wenige Möglichkeiten des Lebensunterhalts. Viele Bewohner wanderten deshalb wieder aus: auf die «terraferma», aufs Festland nach Sizilien, nach Italien. Manche fanden in den Fabriken Norditaliens Arbeit. Grössere Gemeinschaften von Lampedusani gibt es heute noch in Anzio, Rimini und Ancona. «Die Verbundenheit mit der Insel lässt aber viele Emigranten immer wieder zurückkehren», sagt Taranto, «zumindest in den Sommermonaten kommt man hierher, um Familie oder Freunde zu besuchen». Lampedusa ist grundsätzlich vom Kommen und Gehen geprägt. Auf Lampedusa gibt es zwar alles Lebensnotwendige zu kaufen, und ein Tanker versorgt die Insel, die über keine Quellen verfügt, regelmässig mit Trinkwasser. Für spezialisierte medizinische Dienstleistungen muss man jedoch nach Sizilien reisen, und wer eine höhere Ausbildung machen oder einen Beruf ausserhalb des Tourismus ausüben will, muss ebenfalls weg. Immerhin erhalten Niedergelassene Flug- und Schifftickets zu einem ermässigten Tarif.

Während der Wintermonate zählt Lampedusa rund 6000 Einwohner; im Sommer sind es einige Tausend mehr. 1986, als Muammar Gaddafi Raketen auf die Insel abschooss, wurde Lampedusa, das bisher in Italien kaum bekannt war, schlagartig berühmt und zu einem beliebten Ferienziel. Sozusagen über Nacht wurden die bescheidenen Fischer zu Betreibern von Hotels und Geschäften, und ein gewaltiger Bauboom

setzte ein. In guten Tourismusjahren kommen bis zu 40 000 Sonnenhungrige, vor allem aus der Lombardei und dem Veneto, die von der schön-wilden Einzigartigkeit der Insel angezogen sind. Seit Tripadvisor im letzten Jahr die Spiaggia dei Conigli zum weltweit schönsten Strand erkoren hat, erhoffen sich die Lampedusani, dass die Attraktivität Lampedusas als Ferienziel wieder zunimmt, nachdem die Insel zum Inbegriff für Flüchtlingstragödien wurde und die Sommergäste ausblieben.

Lokalhistoriker Taranto bedauert allerdings, dass wenig bis nichts unternommen werde, um mit einem koordinierten Plan einen nachhaltigen und vielfältigen Tourismus zu fördern, der nicht nur auf Badegäste, Taucher und Segler ausgerichtet ist. «Lampedusa verfügt über eine einzigartige Flora und Fauna, die nur hier anzutreffen ist. Man könnte ausserdem anhand der reichen Geschichte unserer Insel, die bis ins Megalithikum zurückreicht, aufzeigen, wie normal Migration ist – und dies nicht erst seit den bekannten Tragödien. Leider besteht aber kein grosses Interesse, diese Aspekte zu fördern, denn damit ist kein schnelles Geld zu machen.»

Denkmäler der Migration

Sommer 2011. Das ist das Datum, die sich jedem Bewohner, jeder Bewohnerin auf Lampedusa tief eingepägt hat. Aufgewühlt erzählt ein junger Lampedusano am Nebentisch im Restaurant seinen aus Norditalien angereisten Gästen, wie es damals war. Er berichtet, als sei es gestern gewesen; seine Empörung darüber, wie von der Zentralregierung wochenlang nichts unternommen wurde, und die Gestrandeten in himmeltraurigen Verhältnissen vegetieren mussten, kommt mehr als deutlich zum Ausdruck. Und er erzählt bewegt von den Tumulten, die stattgefunden hatten, weil ein Tunesier im Camp Feuer legte. Seine Freunde, die während seines Berichts mit den Handys spielen und sich gegenseitig Fotos zeigen, können nicht ganz nachvollziehen, weshalb er sich so aufregt: «Die hätten doch nach der Revolution zu Hause bleiben und sich um ihr Land kümmern sollen.» Der junge Mann entgegnet: «Weisst du, was mir einer gesagt hat? Die Freiheit kann ich nicht essen!» Die Freunde schweigen kurz betref-

fen, wenden sich dann aber wieder den am Meer geknipsten Bildern zu. Lampedusa verfügt wirklich über ein paar sehr schöne Strände mit weissem Sand und türkis schimmerndem Wasser ...

Herbst 2012, Oktober und Weihnachten 2013: Das sind die weiteren Daten in der jüngeren Migrationsgeschichte der Insel. Hunderte und Tausende von Menschen, meist junge Männer, haben die nur 160 km entfernte Insel von den Küsten Nordafrikas mit Booten erreicht. Manche von ihnen haben die gefährliche Überfahrt mit dem Tod bezahlt. Die Bilder von überfüllten Schiffen sind um die Welt gegangen – Lampedusa wurde zur Chiffre für das «Einfallstor nach Europa» für die einen, für das «mörderische Bollwerk Europas» für die anderen – je nach politischer Haltung.

Die Menschen auf Lampedusa können sich weder mit dem einen noch mit dem andern Etikett identifizieren. «Migration hat immer stattgefunden», meint ein Besucher im Lokalarchiv, «wir in Lampedusa wissen, was das bedeutet. Man soll doch nicht so tun, als ob das so ausserordentlich wäre. Wir haben hier Leute aufgenommen, lange bevor wir in die Schlagzeilen kamen. Sollen unsere Fischer, die Menschen in Seenot antreffen, einfach zusehen, wie diese ertrinken? Wir gehorchen den Gesetzen des Meeres, nicht denjenigen, die von ignoranten Politikern gemacht werden. Und: Wir profitieren von ihnen! Welche Gesellschaft, angefangen von den Römern bis zu Ihnen in der Schweiz, hat es geschafft, zu Reichtum zu kommen ohne die Arbeitskraft von Fremden? Früher nannte man sie Sklaven, heute sind es Migranten.»

Auch die Frau, die im Hotel direkt neben dem Bootsfriedhof, wo die «barconi» gestapelt sind, arbeitet, antwortet auf die Frage, ob dies dem Image von Lampedusa als Tourismusziel nicht schade: «Wissen Sie, die gehören zu unserem Alltag. Seit ich mich erinnern kann, sind Menschen hier angekommen oder von hier aufgebrochen. Das geht gar nicht anders. So was bringt ein Inselleben einfach mit sich.» Ungelöst sei allerdings das Problem, dass der Bootsfriedhof zu einem Tummelfeld von Mäusen und anderem Getier geworden ist und Substanzen wie Lacke und Öle den Boden verunreinigten. Die Ent-

sorgung von Sondermüll könne auf Lampedusa nicht gemacht werden.

Sondermüll? Offenbar hatten sich einige Fischer interessiert gezeigt, die Schiffe zu erwerben. Manche seien in einem ganz guten Zustand gewesen. Da aber die Boote vom Staat konfisziert und – wie einige sagen – absichtlich unbrauchbar gemacht wurden, wartet man nun darauf, dass sie irgendwann abtransportiert werden. Es gab auch Vorschläge, ein Denkmal für Migration zu setzen. Ein Verein von Engagierten hatte Objekte gesammelt, die die Bootsflüchtlinge zurückgelassen oder verloren hatten: Schuhe, Tücher, Kopfbedeckungen, Adressbücher, Zettel mit Namen von Bekannten, in Plastik eingeschweisste Diplome und Arbeitsbestätigungen, Talismane, Korane, Fotos von Eltern. Ein paar der «barconi» wären ebenfalls Teil des Projekts Migrationsmuseum, das nun aber mangels Geld vorläufig aufs Eis gelegt ist.

Es gibt aber auch kritische Stimmen – man fürchtet um das Wohlergehen des Tourismus. Lampedusa sei zu klein, um dieses riesige Problem zu lösen. «Welche Art von Arbeit könnten wir ihnen geben? Es gibt nicht einmal genügend Beschäftigungsmöglichkeiten für unsere Jungen», sagt der Restaurateur, der nach vielen Jahren im Ausland zurückgekehrt ist und weiss, was es heisst, Migrant zu sein. Der Plan, ein islamisches Zentrum auf der Insel einzurichten, wird ausserdem nicht nur von ihm mit nach hinten geworfenem Kopf und Handgesten der Entrüstung kommentiert.

Im Moment befinden sich allerdings keine Flüchtlinge auf Lampedusa. Wären nicht die Spuren der Migranten sichtbar – neben dem Bootsfriedhof gibt es weitere Zeugnisse wie Gedenktafeln, vergilbte Plakate vom Papstbesuch, ein Grabfeld auf dem Friedhof, wo Ertrunkene bestattet wurden – man käme nicht auf die Idee, dass sich hier bis zu sieben Tausend «sbarchi», An-Land-Gegangene, aufgehalten hatten. Das Erstaufnahmezentrum ausserhalb des Städtchens ist wegen Erneuerungsarbeiten geschlossen. Menschen, die auf der Überfahrt von der libyschen Küste nach Europa in italienischen Gewässern gesichtet und aufgegriffen werden, werden seit der Operation «Mare Nostrum» in die Häfen Siziliens gebracht. Das mediale Interesse hat sich auf andere «Brennpunkte» verlagert.

Grundsätzliches Überdenken des europäischen Asylsystems notwendig

Bürgermeisterin Giusi Nicolini ist es gewohnt, Auskunft zu geben. Unzähligen Journalistinnen hat sie ins Mikrofon gesprochen, hat Fernsehtams zu den Orten des Geschehens geführt, Politiker aus Rom und aus Brüssel empfangen, war bereitwillige Gesprächspartnerin für Schriftsteller und Wissenschaftler, die Bücher und Berichte über Lampedusa veröffentlichten (siehe Bibliographie). Die mit Haut und Haar für «ihre» Insel Engagierte schlägt sich gegenwärtig da-

mit herum, althergebrachte Gewohnheiten zu Fall zu bringen: Sie hat Regeln erlassen, wie künftig raumplanerisch umgegangen werden muss und verlangt, dass bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um ein Haus (fertig) bauen zu können. «Il sindaco riceve dalle ore 9.30 alle ore 11.30» heisst es auf einem Plakat im Warteraum. Um 11.30 Uhr warten immer noch fünf Personen, die «nur für eine Minute» vorsprechen wollen, da sie Bewilligungen für geplante Bauarbeiten benötigen.

Die seit zwei Jahren amtierende Bürgermeisterin, deren berühmt gewordener offener Brief die Öffentlichkeit aufrüttelte, mag keine halben Sachen und schon gar nicht irgendwie gedrehte Geschäfte. «Für alle gelten dieselben Regeln, das ist nach vielen Jahren des Klientelismus nicht leicht umzusetzen», entschuldigt Giusi Nicolini ihre Verspätung. «Die Lage auf der Insel ist angespannt, bald beginnt die Saison, und die Leute wollen ihre Pläne umsetzen.» Nicolini hat ihre Teilnahme an der 1. Mai-Feier in Zürich abgesagt, sie werde auf der Insel gebraucht. Überhaupt fände sie es erstaunlich, an welche Anlässe sie europaweit eingeladen werde, und beileibe nicht nur von Linken. Sie fürchte allerdings, dass dies nicht sehr viel mehr als Symbolpolitik sei und ihre Auftritte wohl nicht viel bewirkten.

Auf die aktuelle Situation in Italien angesprochen, die von Politikern und Medien mit «Notstand» bezeichnet wird, da in Abständen von wenigen Tagen Tausende Bootsflüchtlinge in Sizilien angekommen sind und weitere erwartet werden, meint Nicolini: «Ja, es sind viele, die kommen, es sind immer zu viele auf einem Boot. Zweitausend auf einmal, das ist sehr viel. Wir müssen aber auch die Relationen sehen. Für sich allein genommen sind die Zahlen hoch, aber was sind sie schon im Verhältnis zu 500 Millionen Europäern?»

Wie denn aus ihrer Sicht eine europäische Migrationspolitik aussehen sollte? «Man sollte aufhören, das Thema Asyl und Schutz im Rahmen von Migrationspolitik zu behandeln», ist Giusi Nicolini überzeugt. «Die Menschen kommen hierher, weil sie Schutz benötigen. Sie kommen wegen Verfolgung, weil in ihrem Land Krieg und Unterdrückung herrscht. 80 bis 85 Prozent sind Flüchtlinge und Schutzbedürftige. 2011 war das noch etwas anders, da war es etwa die Hälfte. Und: Was ganz wichtig ist, wir müssen die Politik der Angstmacherei beenden, den Realitäten in die Augen schauen. Wir, Europa und die Europäische Gemeinschaft haben es in der Hand, die Dinge anders anzugehen. Wir könnten bestimmen, wie die Migrationsrouten verlaufen, indem wir Schutzkorridore einrichten und vor Ort abklären, wer Schutz braucht. Dann müssten sich die Menschen auch nicht in die Hände der Schlepper begeben. Es ist doch absurd, dass unsere Küstenwachen die Bootsflüchtlinge retten und nach Italien bringen, nachdem diese den Menschenhändlern teures Geld für eine gefährliche Überfahrt bezahlt haben!»

Giusi Nicolini macht sich keine Illusionen. Sie hat schon viele Kämpfe ausgefochten. Mal hat sie gewonnen, manchmal auch verloren. Die streitbare Bürgermeisterin weiss aus ihrer Erfahrung als Präsidentin der Umweltschutzorganisation «Legambiente», dass man in grösseren Zeitabständen denken muss. «Natürlich können wir das Asylsystem nicht von heute auf morgen ändern. Ein solches Unterfangen muss als ein langfristiges Projekt angelegt sein. Damit gewinnt man zwar keine Wählerstimmen. Aber wenn wir es schaffen, ein anderes Regime aufzubauen, können wir guten Gewissens wieder davon sprechen, dass Europa für Demokratie und Menschenrechte steht.» Und wie nimmt man den Menschen in Europa die Angst vor der «Invasion», vor der Einwanderung der «Massen»? Giusi Nicolini: «Europa kann so viele Gesetze der Beschränkung machen, wie es will – die Leute werden trotzdem kommen. Warum also nicht den Realitäten in die Augen schauen und ein neues Kapitel aufschlagen? Das wäre eine ehrliche Politik, die man den Bürgerinnen und Bürgern auch erklären kann, insbesondere dann, wenn *wir* zu Akteuren werden.»

Literatur

- Camarrone, Davide**, 2014, Lampedusa. Palermo: Sellerio.
Chems Eddine Chitour, 2013, Le livre noir de la chasse aux migrants. Lampedusa et les valeurs. Online.
Cuttitta, Paolo, 2012, Lo spettacolo del confine. Lampedusa tra produzione e messa in scena della frontiera. Milano: Mimesis Edizioni.
Holzamer, Hans-Herbert, 2013, Lampedusa oder die Illusion von Glück. Lechner-Publishing.
Ladurner, Ulrich, 2014, Lampedusa, Grosse Geschichte einer kleinen Insel. St. Pölten, Salzburg, Wien: Residenz Verlag.
Nicolini, Giusi, 2012, L'appello di Giusi Nicolini, Sindaco di Lampedusa.
Nicolini, Giusi, con Marta Bellingreri, 2013, Lampedusa. Conversazioni su isole, politica, migranti. Torino: Edizioni Gruppo Abele.
Reckinger, Gilles, 2014, Lampedusa. Begegnungen am Rande Europas. Wuppertal: Peter Hammer Verlag, edition trickster.
Taranto, Antonino, o.J., Lampedusa. Il fascino dei tempi passati. Archivio Storico Lampedusa.

Voltare pagina

Dalle tragedie degli ultimi anni, che sono costate la vita a centinaia e migliaia di migranti, Lampedusa è diventata il nome in codice per un sistema d'asilo europeo che, a lungo termine, è destinato a fallire. Se si rimane un pò sull'isola, ci s'imbatte sulle orme di chi, attraverso Lampedusa, ha cercato di raggiungere l'Europa, e si incontrano gli abitanti che non vogliono rassegnarsi al «destino» della loro isola di fungere da guardia frontiera dell'Europa.

Nei mesi invernali Lampedusa conta circa 6000 abitanti; in estate questo numero sale di diverse migliaia. Negli anni in cui il turismo va bene, arrivano fino a 40 000 amanti del sole. Forti del giudizio di TripAdvisor, che l'anno scorso ha decretato la Spiaggia dei Conigli la più bella al mondo, i Lampedusani sperano che l'isola ricominci ad essere una meta privilegiata dei turisti estivi, allontanati dall'eco delle tragedie verificatesi. Di fronte alle immagini dei barconi strapieni, Lampedusa è diventata, a seconda dell'orientamento politico, per alcuni la «porta per l'Europa», per altri il «baluardo fatale dell'Europa».

A Lampedusa, però, non ci si identifica né con l'una né con l'altra etichetta. «La migrazione c'è sempre stata», dice un visitatore degli archivi locali, «qui a Lampedusa sappiamo cosa significhi. Abbiamo accolto gente molto prima di far notizia sui giornali. Cosa dovrebbero fare i nostri pescatori davanti a persone che rischiano di annegare? Restare a guardare incrociando le braccia? Noi ubbidiamo alle leggi del mare, non a quelle di politici ignoranti», incalza l'anziano signore. E il sindaco Nicolini aggiunge: «L'Europa può emanare tutte le leggi che vuole per limitare l'immigrazione – la gente continuerà comunque ad arrivare. Allora perché non guardare in faccia alla realtà e voltare pagina? Sarebbe una politica onesta, che si può anche spiegare ai cittadini, soprattutto considerato che saremmo noi a diventarne gli attori.»

« Ewropa ta 'solidarjetà ! » ?

Pas de semaine ou presque sans tragédie de migrants en Méditerranée. Pas de semaine ou presque sans que l'un ou l'autre des dirigeants européens n'en appelle à plus de solidarité en matière de politique migratoire et en particulier d'asile. « Ewropa ta 'solidarjetà ! » est, en maltais, le slogan par lequel Jean-Claude Juncker concluait récemment un article où il affirmait « *On immigration, I feel like a Maltese* » en allusion au nombre disproportionné de migrants arrivant sur cette île de 450 000 habitants et en réponse aux appels répétés de l'Italie, de Malte, de Chypre, de la Grèce et de la Bulgarie. Mais qu'en est-il de la solidarité effective ? Dans quelle mesure la situation de l'asile en Europe est-elle aujourd'hui déséquilibrée ? Certains pays consacrent-ils plus d'efforts que d'autres aux personnes en quête de protection ? Quid de la Suisse ?

« Souhaitant que les gouvernements membres, dans un esprit humanitaire, fassent individuellement et collectivement tout ce qui est en leur pouvoir pour assurer aux personnes menacées de persécution la sécurité et la protection qui leur sont nécessaires (...), le Comité des ministres (...) recommande (...) au cas où des difficultés surgiraient pour un Etat membre [que] les gouvernements des autres Etats [envisagent], dans un esprit de solidarité européenne et de responsabilité collective (...) des mesures appropriées afin de surmonter de telles difficultés ». Ce vœu pieux ne ressort pas du dernier Conseil des ministres de l'UE mais date d'il y a près d'un demi-siècle ! Il figure dans la Résolution intitulée « Asile en faveur des personnes menacées de persécution » adoptée le 29 juin 1967 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

A l'époque, le régime d'asile fortement marqué par la guerre froide était assez propice à la solidarité ainsi que le montrèrent les afflux de réfugiés hongrois en 1956 et tchécoslovaques en 1968 et leur répartition entre de nombreux pays d'accueil. Avec l'accroissement des demandes d'asile observé dans les

années 1980 et la fin de la guerre froide, le chemin de la solidarité est devenu plus escarpé. Ainsi, au milieu des années 1990, l'Allemagne qui recevait les deux tiers des demandes d'asile en Europe prend, de manière unilatérale, des mesures restrictives qui ont pour conséquence une réorganisation complète des flux d'asile et une diminution de sa part en dessous de 20 %.

Vers une européanisation de la politique d'asile ?

Depuis 1990, et l'adoption de la Convention de Dublin, la Commission européenne tente cependant de mettre en place un régime d'asile européen commun. Les traités de Maastricht (1993) et d'Amsterdam (1997), puis des programmes quinquennaux successifs (Tampere 1999, La Haye 2004, Stockholm 2009) vont très progressivement dans ce sens. En 2009, le traité de Lisbonne définit explicitement un objectif de solidarité, selon lequel la mise en œuvre des politiques de l'UE doit être gouvernée par des principes de répartition des responsabilités entre les Etats membres. Tout récemment, en juin 2014, le Conseil européen a adopté les lignes directrices de l'asile pour 2015-2020. Elles poursuivent le processus d'harmonisation observé dans l'UE depuis 25 ans par trois directives relatives aux procédures d'asile, aux conditions d'accueil et à la détermination du statut de réfugié. Au plan institutionnel, l'UE s'est dotée en 2011 d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) auquel la Suisse participera sous peu. Il soutient les Etats dont les systèmes d'asile sont soumis à des pressions particulières, par exemple en envoyant sur place des experts des pays d'origine des migrants ou de la logistique. Ce fut le cas récemment en Grèce et en Bulgarie. Dans le même ordre d'idée, des fonds destinés aux politiques d'asile, de migration et d'intégration ont été dotés de plusieurs millions d'euros pour les périodes 2007-2013 et 2014-2020.

On observe une incontestable avancée de l'harmonisation européenne en matière d'asile assortie d'une modeste perte de souveraineté progressive des Etats visant à offrir des conditions semblables d'accueil et de procédure sur tout le territoire de l'UE. Dans le même temps, aucune directive véritablement

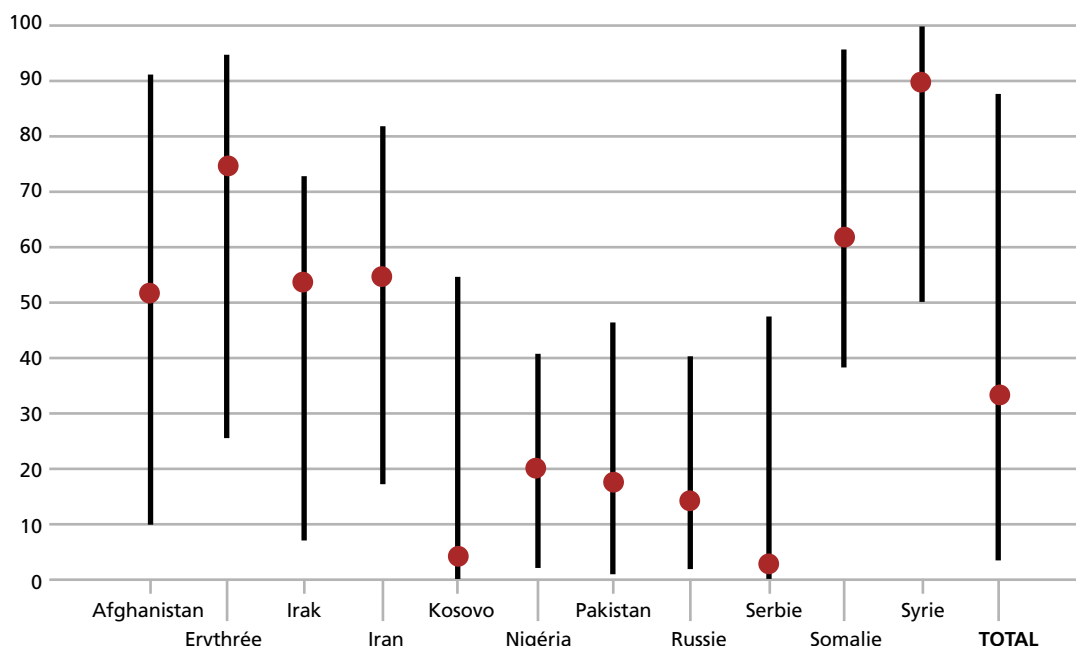


Figure 1 : Taux d'octroi d'une protection (statut de réfugié ou protection subsidiaire) selon le pays d'origine en 2013 : maximum, minimum et moyenne (point rouge) au sein de l'UE en % des décisions

Source : Eurostat / propres calculs – seuls les pays d'accueil ayant pris plus de 100 décisions sont considérés

contraignante ne porte sur les deux aspects les plus importants du régime d'asile européen : l'autonomie des Etats pour déterminer à qui ils reconnaissent le statut de réfugié ou une protection subsidiaire et la reconnaissance mutuelle des décisions prises par d'autres Etats en vue d'une libre circulation des réfugiés reconnus au sein de l'UE. De même, la question de la répartition des demandes déposées en Europe ne fait l'objet d'aucune mesure contraignante de « *burden-sharing* » ou de « *responsability-sharing* » visant à répartir les tâches d'assistance.

Des déséquilibres persistants

Deux déséquilibres chroniques sont révélateurs de l'inachèvement du régime d'asile européen : la répartition des demandes entre les pays et les taux de reconnaissance. Ainsi, au sein de l'UE, près des deux tiers des demandes d'asile ont été enregistrées et traitées en 2013 dans quatre pays seulement : l'Allemagne, la France, la Suède et la Grande-Bretagne. A l'échelle mondiale, ils se classent avec l'Italie parmi les premiers pays d'accueil de requérants d'asile avec plus de 20 000 demandes par année, tandis que plusieurs grands pays de l'UE, comme l'Espagne, la Finlande, le Portugal ou la Roumanie, reçoivent moins de 5 000 demandes annuelles.

La géographie du dépôt des demandes d'asile ne correspond en outre pas à celle des arrivées de migrants irréguliers, ce qui ex-

plique la controverse – flagrante lors d'une récente rencontre des ministres de l'intérieur de l'UE à Milan – entre les Etats en première ligne aux frontières de l'Europe (Italie, Espagne, Grèce, Malte, Chypre, Bulgarie) et ceux qui se considèrent comme les destinations finales des requérants d'asile. Chacun estime supporter la plus grande part des responsabilités et mériter la solidarité des autres.

Un deuxième déséquilibre, plus flagrant encore entre les pays d'accueil de l'UE, concerne les chances d'obtenir une protection. A l'échelle de l'ensemble de l'UE, on compte, en 2013, 111 125 décisions de protection sur 327 245 décisions d'asile en première instance, soit un taux de protection de 34 %, mais – parmi les principaux pays d'asile – ce taux varie de 17 % en France à 61 % en Italie. Pour une même nationalité d'origine, les variations sont plus spectaculaires encore, alors qu'a priori les motifs d'asile devraient se ressembler (Figure 1). Ainsi, pour les Russes il varie de 2 % en Allemagne à 41 % au Royaume-Uni, pour les Afghans de 11 % en Grèce à 92 % en Italie. De telles différences peuvent évidemment s'expliquer par des profils différents de requérants selon les pays d'accueil et par le fait que certains pays tendent, en cas d'afflux, à prendre en premier des décisions négatives ou au contraire des décisions positives. Elles demeurent cependant des révélateurs du peu d'effet des directives d'harmonisations prises jusqu'ici à l'échelle européenne.

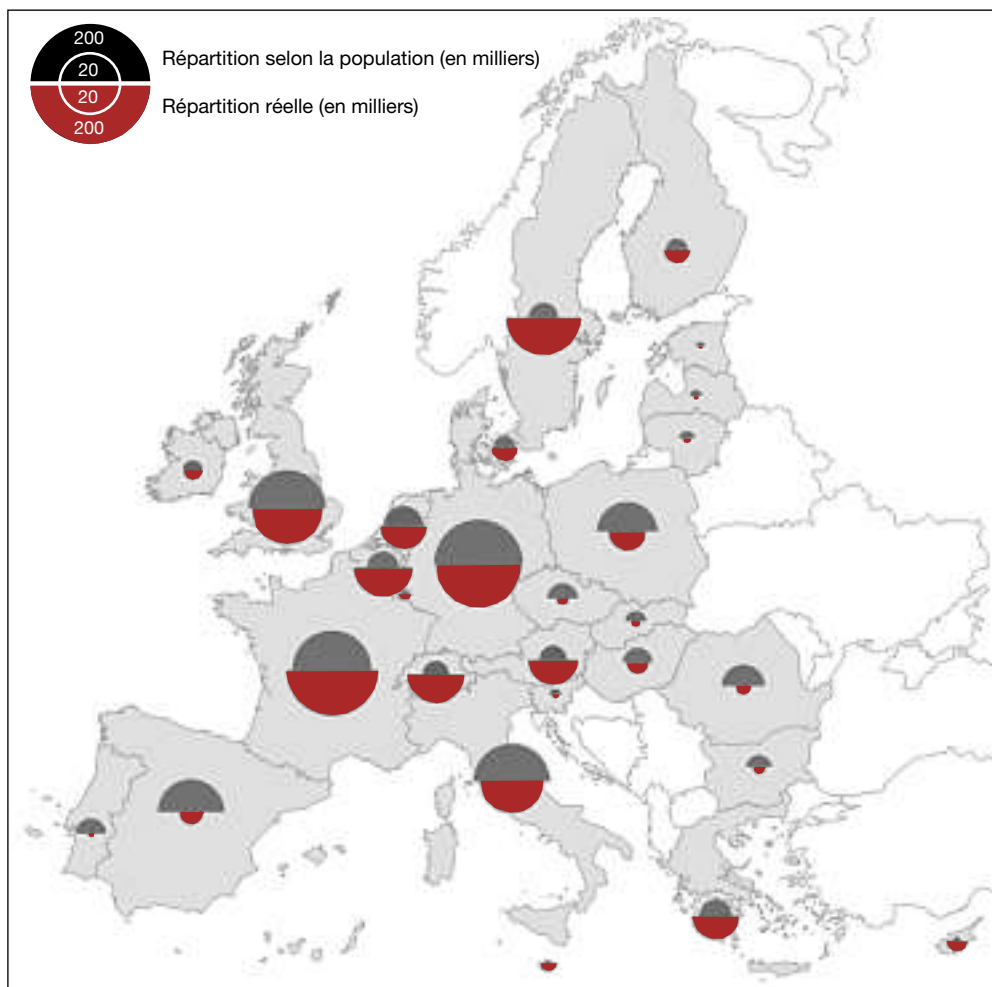


Figure 2 : Demandes d'asile 2008-2012 (UE28 + Suisse = 1 393 990)

Carte réalisée à l'Institut de Géographie de l'Université de Neuchâtel avec Philcarto par Anna Gromilova.
Calculs : Rosalie Muriset. Sources : UNHCR/Eurostat/OFS

Quelle serait une répartition équitable des responsabilités ?

La mise en place d'une répartition plus équilibrée de la responsabilité vis-à-vis des demandeurs d'asile a été une revendication de longue date de certains pays, mais n'a jamais été mise en œuvre au sein de l'UE. Ainsi, l'Allemagne a-t-elle fait une demande en ce sens à l'UE au début des années 1990 en même temps qu'elle prenait des mesures restrictives unilatérales. En 2004, la Finlande suggéra un système de compensation financière en faveur des pays recevant un plus grand nombre de demandes. En 2011, Chypre, la Grèce, l'Italie, Malte et l'Espagne demandèrent dans un communiqué commun et dans le contexte du « printemps arabe » des mesures de soutien et de solidarité renforcées. Plus récemment, la députée européenne allemande Nadja Hirsch fit également une proposition en vue d'une clé de répartition à l'échelle de l'UE. Enfin, le parlement européen a adopté en 2012 une résolution sur la so-

lidarité à l'intérieur de l'UE qui suggère d'explorer plus avant un mécanisme d'allocation des demandeurs d'asile basé sur des « critères objectivement vérifiables » tels que le PIB, la population et la surface.

L'idée d'une répartition administrée des demandes d'asile entre les Etats se base sur les répartitions infranationales pratiquées par plusieurs pays. Ainsi, l'Allemagne répartit les demandeurs d'asile entre ses 16 Länder sur la base de la *Königsteiner Schlüssel* basée sur la population et la prospérité économique. Des critères variés de répartition sont également utilisés dans de nombreux autres pays, en particulier la Grande-Bretagne, la Finlande, la Suède et la France. En Suisse aussi, c'est la population qui sert de clé de répartition intercantonale (art. 21 de l'Ordonnance sur l'Asile 1).

La question de quelle clé de répartition appliquer est évidemment politiquement sensible. Plusieurs études ont déjà proposé

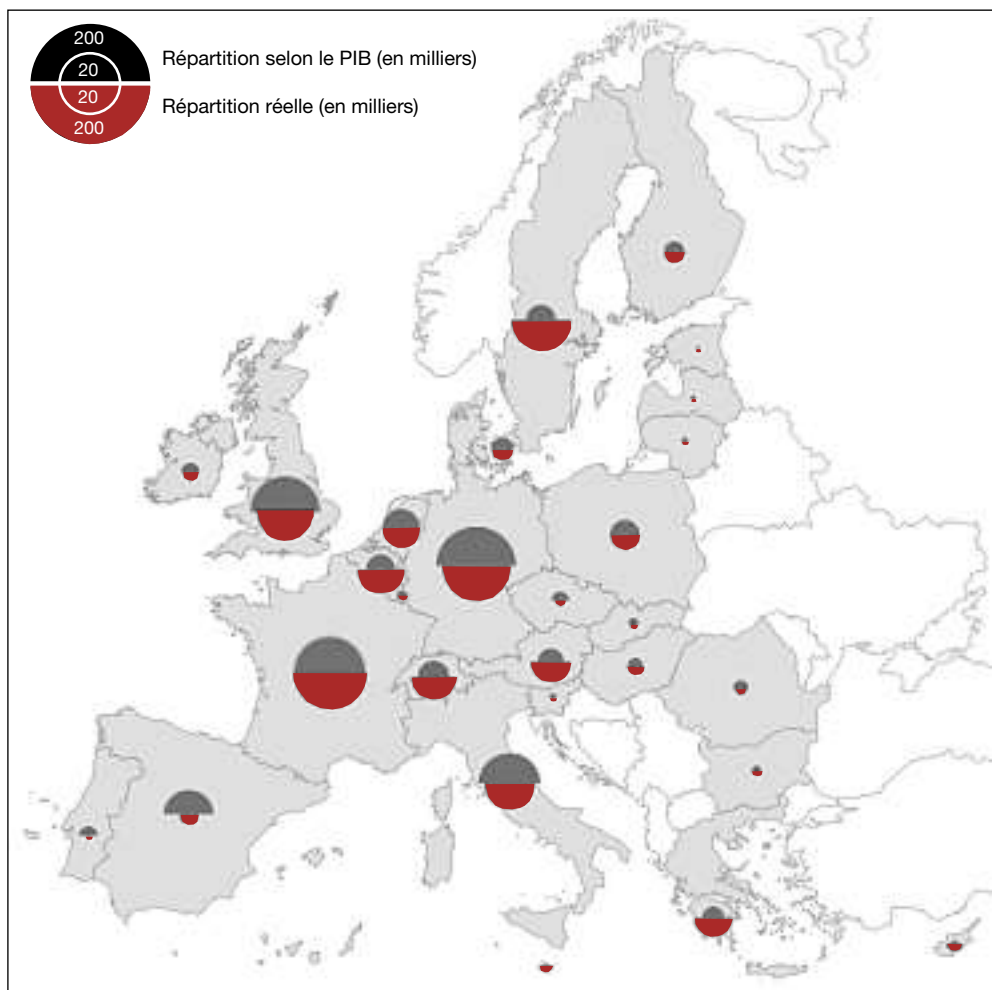


Figure 3 : Demandes d'asile 2008-2012 (UE28 + Suisse = 1 393 990)

Carte réalisée à l'Institut de Géographie de l'Université de Neuchâtel avec Philcarto par Anna Gromilova.
Calculs : Rosalie Muriset. Sources : UNHCR/Eurostat/OFS

différentes clés composites souvent complexes (mais qui n'incluent jamais la Suisse). Les présents calculs sont moins ambitieux mais permettent une visualisation inédite de l'ampleur des déséquilibres actuels. Nous simulons une répartition proportionnelle aux critères les plus fréquemment évoqués dans la littérature : la population et la prospérité économique (PIB). Afin de limiter les fluctuations annuelles, nous calculons la répartition pour des valeurs moyennes sur 2008-2012 au sein de l'UE-28 et en Suisse.

La comparaison de la répartition observée avec une répartition proportionnelle à la population (Figure 2) fait émerger trois groupes de pays.

Le premier reçoit une part équitable des demandeurs d'asile, c'est le cas de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne, de la France, de l'Irlande, de la Finlande, du Danemark et des Pays-Bas mais aussi de l'Italie. Les pays qui reçoivent un excédent

de demandes sont principalement la Suède, la Suisse, l'Autriche et la Belgique ainsi que Malte, Chypre, la Grèce et le Luxembourg, tandis que l'Espagne, le Portugal, et tous les Pays de l'Est européen reçoivent moins de demandes que leur population ne le laisserait attendre. La répartition selon le PIB tend à amoindrir les déséquilibres (Figure 3).

Ainsi, les pays de l'Est ne sont plus caractérisés par un déficit de demandes, mais se trouvent en équilibre ou en excédent. Seuls l'Espagne et le Portugal continuent à recevoir nettement moins de demandes que leur poids économique ne le laisserait penser. La Suisse et l'Autriche continuent de recevoir trop de demandes, mais le déséquilibre est moins frappant en raison de leur prospérité économique. A nouveau, la Grèce, Malte et Chypre ressortent avec un excédent de demandes marqué.

De manière générale, l'image qui se dégage de nos simulations est celle de déséquilibres substantiels mais relativement modérés en valeurs absolues. Une modeste redistribution des demandeurs d'asile vers l'Espagne et le Portugal pourrait soulager Malte, Chypre et la Grèce et déboucherait sur une répartition relativement équilibrée.

Une surprise vient certainement du cas italien puisque, contrairement à une idée reçue, ce pays reçoit et traite une proportion du total des demandes d'asile qui correspond assez bien à son poids démographique et économique. L'Italie se distingue à fortiori par des taux d'octroi de protection particulièrement élevés comme nous l'avons vu plus haut. S'il est avéré que l'Italie joue un rôle de porte d'entrée en Europe et si en vertu du règlement Dublin III elle devait traiter beaucoup plus de demandes qu'elle ne le fait, ceci déboucherait sur un accroissement des déséquilibres dans le partage des responsabilités.

Un processus de longue haleine

Notre tour d'horizon montre que d'importants efforts d'harmonisation ont été menés ces dernières années en Europe, mais que les conséquences concrètes restent limitées en matière d'octroi de la protection et de partage des responsabilités.

Pour le futur, trois mécanismes de répartition peuvent être distingués : la dispersion des personnes, la compensation par des flux financiers et la mise en place de standards de procédure communs. C'est assurément en combinant les trois qu'on verra émerger progressivement un modèle européen à même de garantir à la fois un standard de protection égal à tous les demandeurs d'asile et une charge équitable aux Etats d'accueil. Les obstacles sont considérables et la volonté politique est déficiente, mais rien n'interdit d'imaginer à l'horizon d'un quart de siècle une procédure unifiée à l'échelle de l'ensemble de l'Europe. La Suisse reçoit actuellement un nombre de demandes d'asile supérieur à ce que laisserait attendre sa population et son PIB, mais le déséquilibre est beaucoup moins flagrant que dans d'autres pays. La Suisse est en outre à l'heure actuelle l'un des grands bénéficiaires de la collaboration européenne via le règlement de Dublin qui permet de transférer des milliers de demandeurs d'asile vers l'Italie. Elle a donc tout intérêt à poursuivre et à renforcer sa participation à la mise en place d'une politique d'asile européenne.

Bibliographie

Efionayi-Mäder, Denise, Milena Chimienti, Janine Dahinden et Etienne Piguet, 2001, *Asyldestination Europa*, Zürich: Seismo
Schneider, Jan, Marcus Engler et Steffen Angenendt, 2013, *Europäische Flüchtlingspolitik: Wege zu einer fairen Lastenteilung*: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
Thielemann, Eiko R., Richard Williams and Christina Boswell, 2010, *What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers?* Brussels: European Parliament (pp. 51 et ss.)

«Ewropa ta 'solidarjetà!»?

Kaum eine Woche vergeht, ohne dass sich Tragödien von Migrantinnen und Migranten im Mittelmeer abspielen. Kaum eine Woche, in der nicht der eine oder andere Regierungschef einen Solidaritätsappell lanciert, der die Migrationspolitik, vor allem aber die Asylpolitik betrifft. Die Bemühungen um eine ausgeglichene Wahrnehmung der Verantwortung gegenüber Asylsuchenden ist eine Forderung, die schon lange im Raum steht, die aber innerhalb der Europäischen Union nie umgesetzt wurde.

Im Hinblick auf die Zukunft können drei verschiedene Formen von Verteilmechanismen unterschieden werden: die gleichmässige Zuteilung von Personen, die Kompensierung durch finanzielle Abgeltungen an Staaten, die mit mehr Asylgesuchen konfrontiert sind und die Festlegung von Standards bei den Verfahren. Es ist klar, dass die Kombination aller drei Formen dazu beitragen wird, ein europäisches Modell zu entwickeln, das sowohl einen gleichberechtigten Zugang zu Schutz für alle Asylsuchenden garantiert als auch eine gleichmässige Verteilung der Verantwortung in den Empfangsstaaten vorsieht. Die Widerstände, dies umzusetzen sind beachtlich, und der politische Wille, entsprechende Wege zu beschreiten, ist noch bescheiden. Dennoch hindert dies nicht daran sich vorzustellen, dass in ungefähr 25 Jahren tatsächlich ein vereinheitlichtes Verfahren auf gesamteuropäischer Ebene existieren wird.

Die Schweiz nimmt aktuell hinsichtlich der Bevölkerungszahl und des Bruttoinlandsprodukts vergleichsweise mehr Asylgesuche entgegen als andere Staaten. Das Ungleichgewicht auf das Ganze gesehen ist im europäischen Vergleich aber weit weniger krass. Die Schweiz profitiert ausserdem im grossen Stil von den Bestimmungen des Dubliner Abkommens, indem Tausende von Asylsuchenden nach Italien zurückgeschickt werden können. Das Land muss also alles Interesse daran haben, sich an der Entwicklung und Weiterführung einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik zu beteiligen.

Etienne Piguet, professeur de géographie des mobilités à l'Université de Neuchâtel et vice-président de la CFM, est l'auteur de nombreux ouvrages sur la politique migratoire et d'asile.



LemLem, originaria dell'Eritrea, vota per la prima volta in Italia. E arrivata 6 anni fa a Riace, assieme ai suoi due bambini. Riace, 2014.

Tra prima accoglienza e transito.

Secondo stime ufficiali dall'inizio dell'operazione militare e umanitaria nel Mar Mediterraneo meridionale denominata Mare Nostrum a oggi circa 100 000 migranti provenienti da zone a rischio di persecuzioni e guerre, tra cui donne e minori, sono approdati sulle coste della penisola italiana. Facendo seguito alla tendenza già registrata fin dai primi mesi del 2013 di cambio delle rotte dei barconi con il progressivo abbandono di Lampedusa a favore delle coste della Sicilia orientale, più del 50 per cento degli arrivi, sotto la direzione del Ministero dell'Interno e della Difesa, si sono registrati proprio in Sicilia orientale, al porto di Augusta.

L'Italia, la Sicilia, il porto di Augusta sono la «porta d'ingresso» per l'Europa per migliaia di profughi e di minori non accompagnati, collocata geograficamente tra due forze contrapposte: il flusso di profughi che solca senza sosta il Mar Mediterraneo per entrare in Europa e scappare dalle violenze diffuse e generalizzate cui sono sottoposti nei paesi di origine e in Libia con il suo lascito di 22 000 morti, da un lato, e i Governi degli Stati Europei dall'altro, che le chiedono, come paese frontaliero, di porre un freno a questo flusso o, in alternativa, di assumersene le responsabilità, nel rispetto del Regolamento Dublino III.

L'Italia: un vero e proprio paese di transito

In un tale scenario, anche a causa delle indubbie responsabilità di un mal governo all'italiana, il rischio concreto per l'Europa – che si ostina a non voler concedere il permesso temporaneo per profughi di guerra previsto dalla direttiva n. 55 del 2001 – è quello di perdere l'Italia dal novero dei paesi sicuri dove il richiedente asilo può eventualmente essere rimandato ai sensi degli articoli 23 a 25 del Regolamento Dublino: così come la Grecia, l'Italia rischia infatti che il proprio sistema di accoglienza non regga al vaglio degli articoli 3 della Conven-

zione Europea dei Diritti dell'Uomo e 4 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, i quali – com'è noto – vietano i trattamenti inumani e degradanti.

Due sono le principali linee di tendenza da tenere in considerazione per valutare il rischio di tenuta del sistema di accoglienza italiano: la sistematica violazione degli standard minimi di accoglienza in nome di una situazione di emergenza che si invoca ormai da un decennio e il fermo rifiuto opposto da migliaia di profughi, per lo più siriani e eritrei, all'inserimento nel sistema di accoglienza italiano.

È in crescita esponenziale il numero di migranti, profughi, che scappa dai Centri di Prima Accoglienza subito dopo lo sbarco per evitare che l'Italia diventi lo Stato competente a decidere della loro domanda d'asilo, in fuga dalle lungaggini e dalle violazioni di cui si è detto, verso sistemi di accoglienza più efficienti e dignitosi, quali quello scandinavo, tedesco o inglese.

L'Italia, per questa massa di migranti che rifiuta l'identificazione, è diventato un vero e proprio paese di transito, ultimo anello nella catena del traffico di essere umani in cui soggetti senza scrupoli si approfittano di chi è costretto a scappare dal proprio paese per cercare rifugio, con evidenti e gravissime conseguenze in termini di sicurezza per il territorio e gli stessi migranti che continuano a transitare senza nome e documenti anche all'interno dell'area Schengen.

Un sistema di accoglienza italiano di corto respiro

I migranti che accettano l'identificazione e l'ingresso nel sistema di accoglienza italiano, tra cui un numero sempre crescente di minori non accompagnati, non hanno una sorte migliore: parcheggiati per mesi in strutture dalla natura giuridica poco chiara, per le quali oggi si usa l'acronimo C.A.S. (Centri di Accoglienza Straordinaria) o il termine «Hub», in condizioni di promiscuità e in mancanza di informazioni e di qualsiasi attività di accompagnamento all'integrazione nonché del rispetto delle normative anche in materia sanitaria, si vedono

spesso relegati proprio in quelle condizioni inumane e degradanti vietate dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo del 1950 e dalla Carta Europea dei Diritti Fondamentali del 2000.

Invero il sistema di accoglienza italiano, con una strategia di corto respiro e per nulla organica, in cui ogni ministero prova a scaricare responsabilità e costi sull'altro e in cui l'accoglienza viene sistematicamente affidata a realtà colluse con ambienti mafiosi, ha di fatto creato un gioco di scatole cinesi che finisce per ricadere sulla posizione individuale del singolo migrante in maniera inversamente proporzionale alla vulnerabilità dello stesso. Si tratta in ultima istanza un sistema la cui inefficienza si scarica principalmente sui richiedenti asilo, sui minori non accompagnati e sui soggetti vulnerabili in genere.

I richiedenti asilo che decidono di non lasciare il territorio dello Stato acconsentendo all'identificazione si vedono costretti a lunghissimi tempi di attesa, tra i sei mesi e un anno, per concludere la procedura e vedersi o meno riconoscere la protezione richiesta. Tra questi, quelli che hanno un prossimo congiunto in Europa e chiedono l'applicazione del diritto all'unità familiare di cui al regolamento Dublino, spesso si vedono negare il trasferimento per l'inefficienza di un sistema che non è in grado di attivarsi nel rispetto dei tempi previsti dalla normativa.

I minori non accompagnati e diritti minori

Sono però i minori non accompagnati, che dall'inizio delle operazioni Mare Nostrum sono sbarcati in 4000, facendo registrare l'incredibile incremento dell'80 per cento rispetto agli anni precedenti e svelando per questa via una nuova tendenza migratoria, a ricevere nei fatti il trattamento peggiore: in assenza di strutture di prima accoglienza regolamentate dalla legge, sono stati accolti in centri improvvisati, senza personale specializzato e a un «costo» addirittura più basso dei migranti adulti. Anche i tempi di collocamento in seconda accoglienza sono notevolmente maggiori quando si tratta di minori non accompagnati, tanto che si registrano casi di minori in prima accoglienza «emergenziale» per oltre sei mesi, quasi a voler attendere che si stanchino e cedano al mercato sommerso della tratta di minorenni o che compiano la maggiore età e possano finalmente essere trattati alla stregua di adulti e quindi, se egiziani, rimpatriati.

Si tratta, in definitiva, di una violazione sistematica e sistemica della Convenzione e della Carta Europea dei Diritti Fondamentali, tanto più grave laddove si pensi all'approvazione da parte del Parlamento europeo, nel giugno 2013, del nuovo Sistema Europeo Comune di Asilo (CEAS), che ha l'obiettivo di garantire la parità di trattamento tra i richiedenti asilo e i rifugiati in tutta Europa.

Italia: Tor di Europa e Tor di Transito

Nach offiziellen Schätzungen sind im südlichen Mittelmeer durch die Operation «Mare Nostrum» seit Beginn der Einsätze im Oktober 2013 über 100 000 Menschen an die italienischen Küsten gebracht worden. Die grosse Mehrheit dieser Personen – unter ihnen auch Frauen und Minderjährige – kommt aus Kriegs- und Krisengebieten. Dass heute die Küsten im Osten Siziliens mit den grossen Fluchtbewegungen konfrontiert sind, hat sich bereits zu Beginn des Jahres 2013 abgezeichnet, als sich die Migrationsrouten übers Meer in Richtung Osten verlagert haben: Lampedusa wird seit Ende 2013 kaum mehr angesteuert. Rund die Hälfte aller Schutzsuchenden kommt im Hafen von Augusta an der ostsizilianischen Küste an und wird dort vom «Ministero dell'Interno e della Difesa» registriert.

Italia ist mit der Herausforderung konfrontiert, das existierende System von Empfang und Aufnahme von Asylsuchenden grundsätzlich zu reformieren. Sowohl auf der normativen Ebene wie auch bezüglich administrativer Strukturen ist ein Umdenken gefragt, das sich nicht mehr an Notfallszenarien orientiert. Andererseits ist auch Europa gefordert: Die Möglichkeit einer temporären Aufenthaltsbewilligung für Kriegsflüchtlinge müsste per sofort eingerichtet werden, damit überall dort, wo Menschen europäischen Boden betreten, diese tatsächlich den Schutz erhalten, den sie nötig haben.

L'Italia: «porta d'ingresso» di uno spazio europeo libero e civile

L'Italia e l'Europa, sono entrambe chiamate ad agire: l'Italia, a impegnarsi in una riforma organica del sistema di accoglienza che sia normativa e al tempo stesso amministrativa e che abbandoni una volta per tutte la logica dell'emergenza coi suoi corollari di gestione straordinaria e non controllata; l'Europa, ad attivare con immediatezza il permesso temporaneo europeo per i profughi di guerra. Ciò affinché l'Italia, la Sicilia, il porto di Augusta e qualsiasi altro luogo di frontiera possano essere, per quelle migliaia di profughi e per le persone che vi abitano, «porta d'ingresso» di uno spazio europeo davvero libero e civile.

Carla Trommino avvocatessa e socia dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI), fonda nel 2013 l'Associazione «AccoglieRete» per la Tutela dei minori stranieri non accompagnati.

Migrants vulnérables : quelle réponse humanitaire ?

La migration est aujourd'hui un phénomène intrinsèque à un grand nombre de pays et de sociétés, où les normes humanitaires, le droit humanitaire, les droits fondamentaux et les droits des étrangers se heurtent parfois aux intérêts économiques et aux courants sociopolitiques. Dans un paysage si particulier, il est fondamental d'apporter une réponse humanitaire. Quelle doit en être la nature ?

La migration est un phénomène planétaire qui concerne plus de 230 millions de personnes, soit 3,2 % de la population mondiale. Indépendamment de la raison principale pour laquelle ils quittent leur pays, les migrants – notamment en situation irrégulière – connaissent pour la plupart des situations d'extrême violence et de souffrance tout au long de leur parcours. Ils doivent parfois faire face à de graves difficultés portant atteinte à leur intégrité physique et à celle de leur famille. Certains facteurs (absence de papiers d'identité, manque d'information, de connaissance des langues locales et de réseaux sociaux et familiaux, etc.) les exposent à de multiples dangers et exactions le long des voies migratoires. De plus, au cours de leur trajet – qui peut s'étendre sur des milliers de kilomètres et durer plusieurs années –, nombre de migrants traversent des zones de conflit ou en proie à une violence endémique. Il arrive même qu'ils y restent bloqués par manque de moyens, suite à leur expulsion ou parce que la situation ne leur permet pas de poursuivre leur trajet.

Réalités de migration complexes

Le discours public ainsi que de nombreux textes juridiquement ou politiquement contraignants, tendent à distinguer les migrants contraints de se déplacer pour préserver leur sécurité de ceux qui auraient fait ce choix pour des raisons économiques ou sociales. La réalité est cependant souvent plus complexe. Le caractère purement volontaire de la migration est souvent sujet à caution, et le phénomène ne doit pas être dissocié des contraintes extérieures, telles que l'insécurité ou la difficulté d'accéder à des ressources.

Pour pallier les difficultés juridiques et sémantiques et remplir leur mission humanitaire de manière neutre et en toute indépendance, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et ses partenaires au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont adopté une politique relative à la migration qui vise à répondre aux besoins urgents des migrants tout en élaborant une approche à long terme afin de réduire leur vulnérabilité. Ensemble, nous sommes convenus que le critère d'intervention doit être la gravité de la menace ainsi que la vulnérabilité et le besoin de protection d'une personne, quel que soit son statut juridique. Cette position ne remet absolument pas en question le fait que certains groupes de personnes jouissent d'une protection plus étendue en vertu du droit international. Elle indique en revanche clairement que les besoins d'autres personnes en matière de protection sont compris et reconnus, même s'ils ne sont pas couverts par des critères juridiques établis.

Selon cette approche, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge s'engagent à contribuer, seules ou avec le soutien de la Fédération internationale et du CICR, à la prise en charge des besoins humanitaires des migrants les plus vulnérables pendant toute la durée de leur migration. Le CICR apporte un soutien technique et opérationnel, surtout dans les domaines d'expertise où il peut fournir des réponses adaptées, notamment le rétablissement des liens familiaux (RLF), la détention et la protection en général.

Soutien aux familles et aux migrants en détention

Le rétablissement et le maintien des contacts familiaux et, lorsqu'elle est nécessaire et possible, la réunification des familles demeurent des domaines phares du Mouvement. La rupture du lien familial est souvent la première conséquence de la migration et elle est à l'origine de besoins humanitaires croissants. De plus en plus de familles de migrants font aujourd'hui appel aux agences de RLF du CICR et des Sociétés nationales. Ces dernières ont donc renforcé leur réseau mondial en établissant des relais plus efficaces le long des voies migratoires et elles ont développé des services de recherche, de rétablisse-

ment et de maintien du contact familial plus adaptés aux réalités de la migration.

Malheureusement, de nombreuses familles de migrants restent longtemps sans nouvelles de leurs proches. C'est pourquoi le CICR – comme il le fait en faveur des victimes de conflit – met son expertise au service de la recherche de migrants disparus et du soutien aux familles, afin de répondre à leurs multiples besoins (non seulement en termes socioéconomiques, juridiques, administratifs et psychosociaux, mais aussi de reconnaissance, de mémoire, etc.). L'on estime à plus de 10 000 le nombre de personnes migrantes ayant disparu en tentant de traverser la Méditerranée pour rejoindre l'Europe durant le Printemps arabe.

La privation de liberté fait partie des situations auxquelles les migrants sont particulièrement exposés. Le CICR visite des migrants en détention pour s'assurer en premier lieu que leurs besoins vitaux sont couverts et que leur dignité et leurs droits sont respectés, notamment en matière de garanties procédurales minimales. Ces visites sont conduites essentiellement dans les lieux de détention et de rétention de pays touchés par des conflits armés ou d'autres situations de violence et où les conditions sont particulièrement difficiles. Parfois, le CICR est la seule organisation à avoir accès à ces lieux et donc à pouvoir apporter des réponses aux problèmes humanitaires. Le recours systématique à la privation de liberté dans le cadre de la gestion des flux migratoires, y compris pour les enfants, les victimes de torture et autres groupes particulièrement vulnérables, est un sujet de préoccupation majeure.

Trouver des solutions à de multiples problèmes

Ces cinq dernières années, le CICR a renforcé son action en faveur des migrants. Nous sommes fermement convaincus de la valeur ajoutée d'une action menée conjointement avec nos partenaires du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour mieux répondre aux besoins des migrants vulnérables le long des voies migratoires. Le CICR continuera d'intervenir directement en faveur des migrants vulnérables, particulièrement dans les situations de conflit et autres situations de violence, et de fournir un soutien technique aux Sociétés nationales en matière de rétablissement des liens familiaux, de détention et de protection en général.

Nous ne prétendons pas pouvoir répondre à la totalité des besoins humanitaires. Trouver des solutions aux multiples problèmes et questions soulevés par la migration ne peut être le fait d'un seul acteur. Il est dès lors important de maintenir les efforts de coopération et de renforcer le dialogue, dans le respect du mandat et des limites de chacun, afin de poursuivre l'objectif commun d'assurer la protection de ces hommes, de ces femmes et de ces enfants tout au long de leur parcours.

Humanitaire Hilfe für vulnerable und schutzsuchende Migrierende

Im öffentlichen Diskurs sowie in vielen offiziellen Dokumenten wird immer wieder zwischen Personen unterschieden, die gezwungen werden, ihre Heimat zu verlassen, weil sie an Leib und Leben bedroht sind, und jenen, die aus ökonomischen Gründen migrieren, um die eigene Existenzgrundlage zu verbessern. In Wirklichkeit sind die Gegebenheiten oftmals komplexer. Gerade bei der Verwendung des Begriffs der «freiwilligen» Migration ist oft Vorsicht geboten: Auch wenn die Betroffenen nicht persönlich verfolgt werden, können äussere Faktoren – wie beispielsweise politische Unsicherheit im Land oder mangelnder Zugang zu Ressourcen – dazu führen, dass ihnen keine andere Wahl bleibt, als zu emigrieren.

Das IKRK hat gemeinsam mit seinen Partnerorganisationen eine Politik entwickelt, die – den Grundsätzen der Neutralität und der Unabhängigkeit verpflichtet – sich im Besonderen den dringendsten Bedürfnissen von Migrantinnen und Migranten in prekären Situationen widmet. Ungeachtet des juristischen Status einer Person wird daher Unterstützung und humanitäre Hilfe an jene geleistet, die sich in Konfliktregionen aufhalten oder sich auf einer Migrationsroute durch unsichere Gebiete befinden. Einen speziellen Fokus legt das IKRK auf die Herstellung von Kontakten zu Familienangehörigen, die sich auf dem Fluchtweg verloren haben, oder aber auch auf die Betreuung von Migranten, die von der Polizei aufgegriffen wurden und in Gefängnissen festgehalten werden.

Um auf die oft komplexen Problemlagen adäquat reagieren zu können, arbeitet das IKRK mit verschiedensten Organisationen zusammen, denn – dessen ist sich der Präsident des IKRK bewusst – ein Akteur allein kann die Probleme nicht lösen.

Peter Maurer assume la présidence du CICR depuis le 1^{er} juillet 2012. Auparavant, il a été ambassadeur et chef de la Mission permanente de la Suisse auprès des Nations Unies à New York.

Flüchtlingsanerkennung ausserhalb staatlicher Strukturen.

In Ländern, in denen Asylsysteme ungenügend ausgebaut sind oder gar fehlen, kann das UNO-Flüchtlingshochkommissariat Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft durchführen. Diese Verfahren werden nicht als Asylverfahren bezeichnet, da das UNHCR kein Asyl gewähren kann – dies ist nur Staaten möglich. Mittlerweile ist das UNHCR aber einer der wichtigsten Entscheider in diesem Bereich weltweit geworden. In den letzten zehn Jahren hatte nur Südafrika mehr Gesuche entgegengenommen. Und die Zahlen steigen weiter. Diese Entwicklung stellt auch das UNHCR vor grosse Herausforderungen.

Heute gibt es auf der Welt so viele Flüchtlinge und Vertriebene wie seit dem 2. Weltkrieg nicht mehr. Mehr als 51 Millionen Vertriebene zählte das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) Ende 2013 – sechs Millionen mehr als noch ein Jahr zuvor. Dieser dramatische Anstieg bedeutet unter anderem einen höheren Druck auf jene Institutionen, die für die Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft zuständig sind.

Verantwortung der Staaten und Rolle des UNHCR

In erster Linie sind die einzelnen Staaten für den Schutz von Flüchtlingen verantwortlich (Exekutivkomitee 1997). Die Schweiz ist seit 1958 Mitglied des aus gegenwärtig 87 Staaten bestehenden Exekutivkomitees. Die Staaten sind es, die Mechanismen schaffen, um Flüchtlinge zu identifizieren und ihnen Schutz zu gewähren. Dies beinhaltet normalerweise, dass sie Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft sicherstellen, um den rechtlichen Status und die Rechte einer Person innerhalb ihrer innerstaatlichen Rechtsordnung festzulegen.

Fehlen diese Asylsysteme jedoch oder sind sie nur ungenügend ausgebaut, kann das UNHCR kraft seines Mandates

diese Lücke füllen. Das Kernmandat des UNHCR ist es, dafür zu sorgen, dass der Flüchtlingsschutz sichergestellt ist und dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge gefunden werden können. Die primäre Verantwortung liegt dabei bei den Staaten, und nur sie sind es, die kraft der Kontrolle über ihr Staatsgebiet auch Asyl gewähren können. Das UNHCR unterstützt die Staaten jedoch und überwacht auch die Einhaltung von diesbezüglichen regionalen und internationalen Standards. Dies geschieht in Zusammenarbeit mit allen beteiligten Akteuren. Unter anderem kann das UNO-Flüchtlingshochkommissariat Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft durchführen: Es handelt sich um das sogenannte RSD-Verfahren oder *Refugee Status Determination* (UNHCR 2003).

UNHCR-Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft

Die UNHCR-Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft kommen in der Regel dann zur Anwendung, wenn Staaten dem relevanten internationalen Recht nicht zustimmen, sich innerstaatliche Verfahren noch nicht etabliert haben oder nur rudimentäre Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft vorhanden sind.

Die steigende Zahl von Flüchtlingen und die Ausweitung auf neue Aufnahmeländer haben den Druck auf die Asylsysteme in jüngster Zeit markant erhöht. Vor allem Afrika und der Nahe Osten sind zu zentralen Regionen von Flüchtlingskrisen geworden. Diese Entwicklung bedeutet auch eine Verschiebung bei den Aufnahmeländern. Viele Staaten, die zuvor nicht zu traditionellen Zielländern für Asylsuchende gehörten, wurden mit Gesuchen in grosser Zahl konfrontiert, die sie nicht immer bewältigen konnten. Hier musste das UNHCR ebenfalls aktiv werden.

So haben in den letzten Jahren Ereignisse etwa im Zusammenhang mit dem «Arabischen Frühling» zu einem erheblichen Druck auf Länder geführt, in denen das UNHCR über die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft entscheidet. In Tunesien und Ägypten musste das UNHCR zum Beispiel

nicht nur auf den Schutzbedarf von Libyern reagieren, die vertrieben worden waren, sondern auch auf diejenigen von Personen, die in Libyen wohnten oder dort auf Durchreise waren. Noch während der Evakuierung von 210 000 Wanderarbeitern richtete das UNHCR inmitten der Wüste an der Grenze zu Ägypten und Tunesien neue Büros ein, um über Asylanträge von Drittstaatsangehörigen, die aus Libyen flohen und ein entsprechendes Gesuch einreichten, zu befinden. In Syrien waren Büros, die einst eingerichtet wurden, um über Asylanträge von Irakern zu entscheiden, auf einmal gefordert, den Schutz von Syrern sicherzustellen, die innerhalb und ausserhalb ihres Landes vertrieben wurden.

Das UNHCR ist jedoch nicht nur in instabilen Situationen mit den Anerkennungsverfahren betraut. Auch in Europa hat das Hochkommissariat in der Vergangenheit in verschiedenen Ländern RSD-Verfahren durchgeführt. Und die Organisation bleibt weiterhin in verschiedenen staatlichen Asylverfahren beteiligt: so unter anderem in Frankreich, Italien, Spanien und Österreich.

Anerkennung von Resettlement-Flüchtlingen

Ende 2013 wurden Asylverfahren in 102 Staaten in staatlicher Verantwortung durchgeführt, in 23 Staaten von Behörden und dem UNHCR gemeinsam. In 50 Staaten entschied allein das UNHCR über die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft. In einigen Ländern beurteilt das UNHCR parallel zu staatlichen oder gemeinsamen Asylverfahren über die Gewährung der Flüchtlingseigenschaft. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn nicht alle Asylsuchenden Zugang zum staatlichen oder gemeinsam durchgeführten Asylverfahren haben oder wenn die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft durch das UNHCR Voraussetzung für eine dauerhafte Lösung für die Betroffenen ist, was namentlich bei einer Aufnahme als «Kontingentsflüchtling» in einem Drittstaat der Fall ist.

Der schweizerische Bundesrat hat Ende 2013 beschlossen, im Rahmen eines dreijährigen Pilotprojekts insgesamt 500

«Kontingentsflüchtlinge» aufzunehmen. Bedingung für die Aufnahme im Rahmen eines so genannten Resettlements ist grundsätzlich, dass das UNHCR vor Ort eine Person als Flüchtling anerkennt. Die Entscheidung, eine Person für ein Resettlement vorzuschlagen, wird vorzugsweise dann getroffen, wenn keine andere Möglichkeit besteht, die rechtliche oder physische Integrität des Betroffenen zu gewährleisten und ihm oder ihr Zugang zu einer dauerhaften Lösung im Herkunfts- oder Erstzufluchtsstaat zu verschaffen.

Wachsende Bedeutung des UNHCR bei der Flüchtlingsanerkennung

Insgesamt registrierte das UNHCR zwischen 2004 und 2013 etwas mehr als eine Million einzelne Asylanträge und war damit – nach Südafrika – die zweitgrösste Institution weltweit, die Entscheide zur Flüchtlingseigenschaft fällt. Diese Zahl berücksichtigt nicht die vielen Millionen Flüchtlinge, die auf Grund einer massiver Fluchtbewegung auf sogenannter *prima facie*-Basis anerkannt wurden.

Bei Massenfluchtsituationen ist eine individuelle Anhörung oft nicht möglich. Wenn viele Menschen aus ähnlich bekannten Gründen fliehen, werden die Mitglieder einer bestimmten Gruppe oft *prima facie* als Flüchtlinge anerkannt, ohne dass die Einzelperson ein eingehendes Verfahren durchläuft, sofern nicht in einem konkreten Fall das Gegenteil bewiesen ist. Auch in Europa sehen die meisten Länder, wie auch die Schweiz, die Möglichkeit einer *prima facie*-Anerkennung im Falle eines Massenzustroms vor: der sogenannte vorläufige Schutz (AsylG 1998).

Die Zahlen steigen auf Grund der oben genannten Gründe rapide an: Bewege sich der Anteil der beim UNHCR registrierten Asylanträge jahrelang zwischen 8 und 15 Prozent aller Asylanträge weltweit, so stieg er 2013 auf 19 Prozent an – auf einen neuen Rekordwert von 203 200 Asylanträgen. Trotz der Stärkung der Kapazitäten überschreitet die Zahl der registrierten Asylanträge regelmässig die Zahl der Entscheidungen, was zu einem Zuwachs der hängigen Verfahren führt.

Die Menge und die Art der Fluchtsituationen im vergangenen Jahrzehnt hat das UNHCR vor besondere Herausforderungen gestellt – gerade auch im Bereich der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft. Eine Entspannung ist nicht absehbar. Das UNHCR ist bestrebt, die Durchführung dieser Verfahren weiter zu verbessern. Zugleich ist aus Sicht des UNHCR der Umfang der gegenwärtigen Aktivitäten im Bereich der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, zusätzlich zu der stetig wachsenden breiteren Schutzverantwortung der Organisation, nicht zukunftsfähig. Das UNHCR möchte daher auch seine Bemühungen, Regierungen dazu zu bringen, mehr Verantwortung für die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft zu übernehmen, intensivieren.

Literatur

Asylgesetz, 1998, (AsylG, SR 142.31). Artikel 55+56

Exekutiv-Komitee, 1997, Allgemeiner Beschluss zum internationalen Rechtsschutz Nr. 81 (XLVIII) (d). Genf: UNHCR. www.unhcr.ch

UNHCR, 2003, Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate. Genf: UNHCR.

Riconoscimento dei rifugiati al di fuori delle strutture statali

L'Alto Commissariato dell'ONU per i rifugiati (UNHCR) può accertare la qualità di rifugiato nei Paesi in cui il sistema d'asilo non è sufficientemente sviluppato o è addirittura inesistente. Non si tratta di vere e proprie procedure d'asilo, in quanto l'UNHCR non può concedere l'asilo – questa è una prerogativa degli Stati. Negli ultimi tempi molti nuovi conflitti – in particolare in Africa e nel Vicino Oriente – hanno provocato un drammatico aumento del numero dei rifugiati. È dalla seconda guerra mondiale che su scala globale non si contavano più tanti rifugiati e profughi. Mai prima d'ora l'UNHCR si era trovato ad affrontare una simile quantità di procedure di riconoscimento: solo l'anno scorso si è visto presentare 203 000 domande, più di quanto ne abbia ricevute qualsiasi altro Paese nell'ultimo decennio a parte il Sudafrica. Si tratta di una grande sfida per l'organizzazione. L'UNHCR mira pertanto a migliorare lo svolgimento delle procedure, ma anche a potenziare le capacità degli Stati per quanto riguarda il riconoscimento dei rifugiati.

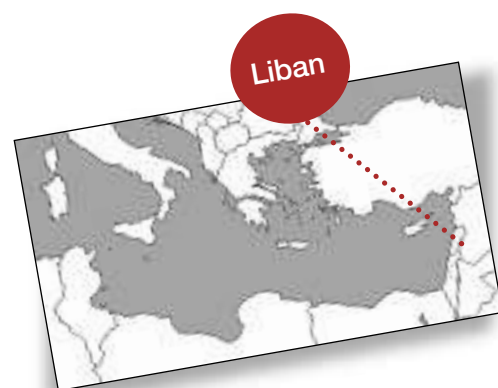
Susin Park ist Leiterin des UNHCR-Büros für die Schweiz und Liechtenstein.



Giovanni Maiolo e Francesca Odeh Elsie. Francesca è arrivata a Caulonia nel 2008 assieme ad altre Nigeriane. Oggi, Francesca è una delle mediatrici culturali nel progetto d'accoglienza a Joiosa Ionica con Giovanni Maiolo, giornalista e responsabile del progetto. Caulonia Marina, 2014.



Nell'agosto del 2011, Riace ha ospitato un gruppo di minorenni provenienti dalla Costa d'Avorio, Burkina Faso e Mauritania scappati dalla Libia dopo la caduta del governo libico. Riace, 2011.



La vie dans le camp informel de Dalhamyé.

Depuis le début du conflit syrien en 2011, le Liban est le pays qui a accueilli le plus grand nombre de réfugiés, ils sont aujourd'hui plus d'un million. Le gouvernement libanais n'a pas autorisé la construction de camps officiels. Les réfugiés sont donc logés sur tout le territoire sous des tentes, chez l'habitant ou dans des locations. Une dispersion qui rend plus difficile leur prise en charge par les associations et organisations internationales. Dans la région de la Bekaa, à la frontière de la Syrie, de petits camps informels ont été improvisés. Système D et solidarité permettent aux familles qui les peuplent de vivre depuis plus de trois ans.

Alors que le taxi roule à vive allure entre les champs ocre de la Bekaa, des tâches blanches défilent au bord de la route. Sur des centaines de mètres, les tentes des réfugiés syriens s'étagent par petits groupes, en alternance avec les vergers, vignes et habitations de cette plaine, grenier du Liban. Située à l'est du pays, la région est coincée entre deux chaînes de montagne, dont l'une représente la frontière naturelle avec la Syrie voisine d'une dizaine de kilomètres.

Le taxi s'arrête finalement devant un groupe de maisons en construction, tout autour une cinquantaine de tentes ont été dressées. L'endroit m'est familier, ce n'est pas la première fois que je viens au camp de Dalhamyé, pourtant, je perçois des changements. Certaines tentes ont disparu, l'épicerie a doublé de taille, la maison du propriétaire du terrain a été agrandie et d'autres sont en cours de construction. Le soleil réchauffe l'atmosphère déjà alourdie par l'odeur des poulaillers qui divisent le camp en deux.

Dans les allées, quelques enfants courent derrière des poussins, jouets vivants qu'ils s'arrachent et se partagent pour meubler leurs journées. Tout est calme. Des voix s'élèvent parfois sous les tentes, les télévisions sont allumées. Trois visages enfantins

souriants nous invitent à entrer sous une première tente. Changement d'ambiance. Des femmes et une ribambelle d'enfants sont rassemblés, l'odeur des poules laisse la place à celle des gâteaux à peine sortis du four. A quelques jours de la fin du ramadan, ce petit monde s'active pour préparer les biscuits de l'Aïd : « Tous les voisins vont passer à cette occasion. Nous devons nous préparer à les accueillir », explique l'une des femmes, penchée sur une planche où elle étale la pâte, les cheveux soutenus par son foulard rose et la bouche coquette relevée d'une petite touche de rouge à lèvres. « C'est important pour le moral de faire la fête, même dans ces conditions », rajoute-t-elle, montrant la tente au confort sommaire. Quelques matelas et tapis meublent l'intérieur avec pour seule décoration un bouquet de fleurs en plastique rouge accroché à l'un des piliers de la tente, égayée ce jour-là par les éclats de voix et de rires qui ponctuent cet atelier de cuisine.

Avec ses belles-sœurs, elle fait partie des premiers arrivés dans le camp. C'était il y a plus de trois ans. Originaires de Homs, une ville syrienne située au nord-est du Liban, elles sont parties en minibus ; « trois familles pour un véhicule », précise un petit garçon à l'air espiègle. Au départ, ces quelques familles s'installent sous une dizaine de tentes. Khaled, regard vert perçant, est l'un des pionniers. Le camp a été baptisé de son nom car il est celui qui a entendu parler du terrain et qui est allé voir le propriétaire pour lui demander de les accueillir. Le champ de culture devient terre d'accueil, moyennant un loyer annuel de 400 000 livres libanaises (300 dollars) pour chaque emplacement. En Syrie, cet ancien plombier gagnait environ 300 dollars par mois. Au Liban, il ne trouve pas de travail à part charger et décharger des camions de patates cultivées dans les champs environnants. Il s'est improvisé chef de cette petite tribu et décide qui peut s'installer au fil des départs et des arrivées.

Absence de camp formel

La situation du camp de Dalhamyé n'est pas isolée. Le gouvernement libanais interdit la construction de camps officiels pour héberger les réfugiés syriens, contrairement à la Turquie ou la Jordanie. Une décision liée à l'histoire du pays. Le Liban

accueille plus de 250 000 réfugiés palestiniens. Arrivés dès 1947, la plupart n'en sont jamais repartis et vivent aujourd'hui dans des camps. Les Syriens ont au départ été logés dans les maisons des Libanais dans les régions frontalières de la Syrie. Les camps informels sont peu à peu apparus à travers le pays à mesure que les capacités d'accueil étaient dépassées par le nombre croissant d'arrivées. Le Liban, petit pays d'un peu plus de 4 millions d'habitants reçoit par le nord les habitants d'Alep et de Homs, villes lourdement meurtries par les combats. À l'est, ce sont les habitants de la capitale Damas et de ses environs qui passent le poste frontière. Aujourd'hui on compte plus d'un million de réfugiés syriens officiellement enregistrés dans le pays.

La décision gouvernementale de ne pas construire de camps formels laisse place sur le terrain au système D. Les propriétaires terriens sont mis à contribution pour louer leurs terrains contre une rémunération dont le montant n'est pas encadré. Au début du conflit, certains propriétaires ne faisaient pas payer. Aujourd'hui, la plupart demandent un loyer à l'année. Dans le camp de Dalhamyé, il est passé de 300 000 à 500 000 livres libanaises (200 à 330 dollars). Le neveu du propriétaire nous explique le mode de gestion, simple et limpide : « Quand une famille ne peut plus payer, mon oncle prend la décision de l'exclure ou non du terrain. »

Subvenir aux besoins quotidiens : assistance et solidarité

Au fil du temps, propriétaires et habitants des tentes ont dû trouver des solutions pour faire face aux besoins quotidiens. L'eau est tirée d'un puits dont la pompe a plusieurs fois dû être remplacée au fur et à mesure que la population du camp augmentait. Des toilettes en dur ont été installées par une ONG. Baraques de tôles disposées régulièrement entre les tentes, elles dévident leurs flots d'eaux usées dans des trous creusés à cet effet, rigoles peu engageantes qui délimitent les allées du camp. Pour faire face aux hivers arides dans la région où la pluie tombe pendant plusieurs jours en gros rideaux serrés, des chapes de béton ont été coulées sous les tentes. Lors d'un de nos trajets vers le camp, nous verront les cicatrices qu'elles laissent ensuite sur les terrains abandonnés, comme autant de tâches grises sur la terre ocre, rendant impossible la culture pour plusieurs mois, voire années.

Pour payer les frais (électricité, eau, ramassage des ordures négocié avec la municipalité), ceux qui sont inscrits au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés reçoivent entre 150 et 240 dollars par famille et par mois. Mais depuis quelques mois, certaines familles ont vu leurs aides supprimées. Courant 2013, faute d'avoir touché la totalité des fonds nécessaires à la mise en place de son programme de soutien, le HCR avait en effet annoncé qu'il allait revoir les conditions d'aides pour se concentrer sur les plus démunis. Le 4 juillet

2014, lors d'une conférence à Genève, le même constat a été dressé. Face à l'augmentation constante du nombre de réfugiés dans les pays voisins de la Syrie, le budget du HCR est estimé à 3,74 millions de dollars. Or, à ce jour, seuls 30 % ont été versés par les bailleurs internationaux et étatiques.

À Dalhamyé, l'incompréhension flotte face aux nouvelles règles d'attribution de l'aide. Sous une des tentes, Imane a le visage fermé. La première fois que nous l'avons rencontrée, cette ancienne étudiante en littérature, mère de deux enfants, parlait même de « se jeter sous les roues d'une voiture » face aux difficultés. Elle n'a pas d'enfant de moins de deux ans, et pense que c'est pour cette raison qu'elle a été rayée des listes et ne reçoit plus les coupons du HCR. Son mari travaille de temps en temps, mais pas assez pour payer le loyer, les charges et la nourriture quotidienne. Elle évoque à mi-voix la solution esquissée par certaines de ses voisines : « faire un nouvel enfant... mais moi je ne peux m'y résoudre. J'en ai deux, c'est suffisant. Et je ne veux pas faire un enfant seulement pour pouvoir toucher des aides », raconte la jeune femme élançée d'un ton désabusé. Lors de notre deuxième visite, quelques mois plus tard, sa situation ne s'est pas améliorée. Seule la solidarité familiale dans le camp lui permet de tenir. « Ici, même si tu as peu, tu donnes encore », raconte en souriant Ahmed, foulard vert et noir vissé sur la tête. Il nous conduit chez l'une de ses voisines, Rabah, dont le beau-père Mohammed a un problème au cœur.

Le défi de la santé

Passé un petit jardinet où un basilic côtoie de petites fleurs jaunes, nous pénétrons sous la tente, à la rencontre de Mohammed. Hospitalisé durant trois jours pour des douleurs cardiaques dans un hôpital de la région alors qu'il vient à peine d'arriver au Liban, le vieil homme n'est pas encore enregistré auprès du HCR et ne peut donc pas bénéficier d'une prise en charge de ses frais. Sa famille passe donc de tente à tente dans le camp pour pouvoir récolter l'argent, plus de 1,2 million de livres (800 dollars).

Quand ils sont enregistrés, les réfugiés peuvent percevoir jusqu'à 75 % de prise en charge de leurs frais de santé. La mère de Rabah, atteinte d'un cancer, a subi une amputation du sein il y a sept mois. Elle a pu être aidée par le programme du HCR mais il lui aura tout de même fallu payer 900 dollars. La vieille femme et son mari ont la chance de ne pas habiter sous une tente mais dans un logement en dur. Lunettes à double foyer sur le nez, Abou Ibrahim, le père de Rabah raconte comment le propriétaire d'une villa récemment construite entre deux champs de patates les héberge gracieusement pour veiller sur sa maison : « C'est un homme que j'ai rencontré quand j'étais soldat dans l'armée syrienne et que nos troupes étaient stationnées au Liban. » Aujourd'hui, il exprime sa reconnaissance face à l'accueil des Libanais : « Que Dieu bénisse le Liban qui

nous supporte ! ». Malgré cela, leurs maigres ressources ne leur permettent pas toujours d'acheter les médicaments nécessaires au traitement postopératoire. Ils souhaiteraient recevoir l'aide d'une organisation, mais le fait de ne pas loger dans un camp les éloigne parfois des réseaux mis en place par les associations humanitaires.

Face au coût élevé de la santé au Liban et d'un système largement privatisé, certains réfugiés n'ont parfois d'autre choix que de retourner en Syrie pour se faire soigner ou s'approvisionner en médicaments. C'est ce que raconte un rapport d'Amnesty International présenté en mai 2014. Selon un sondage réalisé en février de cette année, près de 11 % des réfugiés sont retournés en Syrie pour des raisons médicales depuis leur enregistrement au Liban. Amnesty International cite par exemple le cas d'Amal, obligée de se rendre en Syrie deux fois par semaine pour se faire dialyser face au coût exorbitant qu'un tel traitement représente au Liban.

Dans le camp de Dalhamyé, la plupart n'ont pourtant pas pu retourner dans leur pays. En effet, pour rester au Liban les réfugiés doivent renouveler leurs permis de séjour. Il en coûte 300 000 livres libanaises par an (200 dollars). Dans l'impossibilité de pouvoir avancer une telle somme, beaucoup préfèrent vivre sans papiers. Ceux qui ont tenté de passer la frontière, le plus souvent des hommes, se sont fait arrêter par la police libanaise et emprisonner parfois pendant plusieurs jours jusqu'à ce que leur famille ne parvienne à rassembler la somme pour payer le permis de séjour. Certains sont tout simplement trop faibles pour envisager de prendre la route pour des raisons médicales. C'est le cas de Mohammed, le beau-père de Rabah. Depuis son hospitalisation, il se repose, dans l'attente d'une aide pour payer ses médicaments. Son keffieh rouge encadrant un visage strié de rides, le vieil homme reste silencieux. La jeune femme nous raconte : « Il ne voulait pas quitter la Syrie, il a attendu jusqu'au dernier moment alors que les bombardements se faisaient plus intenses. Tous les soirs, il nous dit qu'il veut retourner mourir là-bas. » En attendant, il s'occupe de sa petite fille d'à peine 20 jours. Rabah et le fils de Mohammed se sont rencontrés au Liban. Elle logeait alors dans un camp à quelques mètres. Le jour de notre venue, son mari s'est posté au bord de la route et a pu trouver du travail. « Les gens passent quand ils ont besoin de travailleurs dans les champs, ou tout simplement pour effectuer de petites réparations dans leurs maisons », explique-t-il. Pour une journée de travail, il gagne environ 20 000 livres libanaises (15 dollars).

Le long des routes libanaises, il n'est pas rare de voir sur quelques dizaines de mètres des files d'hommes accroupis dans l'attente d'une camionnette qui viendra les chercher le temps d'une journée pour améliorer leurs maigres ressources. Le mari de Najwa fait partie de ceux-là. Il est parfois embauché pour participer à la construction des maisons de la famille du propriétaire du terrain. Pour compléter les revenus du foyer et ne

pas voir ses économies s'envoler, la jeune femme, mère de quatre enfants, a de la suite dans les idées. Elle a investi dès son arrivée dans l'achat de chèvres, poules et pigeons : « Je peux produire mon propre fromage, du lait, j'ai des œufs », explique-t-elle avec un sourire, son regard vif cerclé de longs cils noirs. Un investissement qui n'a pas été du goût de tous. Le propriétaire lassé par ce mini troupeau lui a demandé d'en vendre une partie. Aujourd'hui, seules quatre bêtes subsistent dans l'enclos. Depuis notre première rencontre, Najwa a perdu près de dix kilos. Elle garde le sourire mais semble plus abattue. Ses enfants, comme elle, souffrent de carences. Leurs dents sont abîmées. La douleur l'empêche parfois de trouver le sommeil déjà secoué par ses doutes de pouvoir un jour rentrer dans son pays.

20 pourcent d'enfants syriens scolarisés

Une seule nouvelle lui redonne l'espoir ces derniers temps : une association a décidé d'ouvrir une école juste à côté de l'épicerie du camp. Son aînée a 10 ans, déscolarisée pendant deux ans, elle va pouvoir reprendre les cours dès septembre. Elle sera aux côtés des enfants de Rohaya, installée quelques tentes plus loin avec sa mère et ses frères. L'éducation est sa priorité. Quelques mèches de cheveux s'échappent de son léger voile noir. Elle raconte avoir eu les larmes aux yeux lors de la kermesse de fin d'année à l'école où ses enfants étaient scolarisés : « Je les voyais chanter et danser, j'étais tellement heureuse ! Les enfants ne comprennent pas toujours pourquoi on est coincés ici, alors l'école leur permet de s'évader. »

Les garçons de Rohaya font partie des 20 % d'enfants syriens en âge d'aller à l'école scolarisés au Liban, selon un rapport conduit par l'Unicef et publié en décembre 2013. Leur insertion dans le système éducatif est rendue plus compliquée car le système libanais, contrairement à la Syrie, est basé sur un programme multilingue où les écoliers apprennent dès leur plus jeune âge une, voire deux langues étrangères (le français ou l'anglais). Des cours de mise à niveau ont été mis en place par les organisations internationales pour permettre aux enfants syriens de rattraper leur retard notamment en langues étrangères. Les enfants sont également parfois séparés, les Libanais d'un côté et les Syriens de l'autre, pour permettre à chacun de suivre son rythme. S'ajoute à ce problème un manque de places ou d'écoles à proximité des lieux d'habitation des réfugiés. Mais aussi la nécessité pour certains enfants de travailler pour subvenir aux besoins de la famille.

Sous la tente de Oum Hamzi, les deux aînés rentrent des champs, bottes en plastique et foulards couvrant leurs têtes pour les protéger du soleil. Ils ont terminé leur journée de travail, soit sept heures passées courbés en deux pour ramasser les patates à raison de 6 000 livres libanaises (4 dollars) la journée. Pas le temps de s'asseoir pour discuter, les adolescents doivent aller prendre le bus qui les conduira au centre aéré de l'asso-

ciation « *Notre Cœur avec le Liban* ». La même qui devrait ouvrir l'école dans le camp à la rentrée prochaine. Chaque après-midi, le centre leur permet de s'échapper de leur quotidien en proposant des cours de théâtre, de danse ou de couture. Oum Hamzi est rassurée que ses enfants puissent participer à ces activités. Pour le reste, elle a perdu un peu de la verve qui nous avait tant marquées lors de notre dernière visite au camp. Alors souriante, elle recevait ses amies et parents autour d'une tasse de café, s'amusant à lire l'avenir dans le marc déposé au fond des tasses : « Je suis connue pour ça dans toute la région », racontait-elle en riant des nouvelles qu'elle nous avait alors prédites par cette chaude après-midi de mai. Aujourd'hui, elle nous désigne le visage fatigué son habitation et ses quelques meubles : « J'ai acheté tout ça en vendant mes bijoux. Nous avons dû payer pour faire couler la chape de béton, pour acheter le bois et les bâches qui nous abritent l'hiver. Nous avons essayé de nous installer le mieux possible en plantant quelques fleurs devant la maison... » Tout cela, elle s'apprête à l'abandonner car le propriétaire a vendu la parcelle de terrain sur laquelle sa tente est installée. Après le ramadan, sa famille devra quitter les lieux, « pour aller où ? »

Cette question, Rohaya se la pose également, elle fait partie de ceux qui doivent déménager. Veuve depuis la mort de son mari « engagé dans l'armée syrienne libre pour défendre son quartier », elle a déposé une demande d'asile auprès de l'ambassade de Suède : « J'ai peut-être des chances car j'ai des enfants en bas âge et que je suis seule. Quitte à être exilée autant partir dans un pays où je n'aurais pas peur pour mes enfants face aux attentats de ces derniers mois. » Sa mère, elle, ne se résout pas à partir. Pour la première fois depuis que nous la connaissons, elle nous demande de l'aide. Elle veut trouver une place dans un autre camp. Khaled, le chef de « tribu » a pris une autre décision : « Le jour où on nous demande de partir, je mets les tentes au milieu de la route et je bloque la circulation pour que les médias parlent de nous et que le gouvernement trouve une solution. On ne peut pas s'installer n'importe où ; il faut nous protéger de l'hiver, avoir accès à l'eau, à l'électricité... » Dans son regard vif on peut lire toute la détermination à trouver un nouvel abri pour les habitants de Dalhamyé.

Bibliographie

Unicef, World Vision, UNCHR, Save the Children, « Conflit en Syrie : une scolarité en suspens, Action globale visant à préserver la scolarité de toute une génération », décembre 2013 : page 6.

Amnesty International, « Agonizing choices: Syrian refugees in need of health care in Lebanon », mai 2014 : page 21.

Publications en lien avec l'article : « Réfugiés syriens, le Liban impuissant », dossier paru dans le Commerce du Levant n°5637 en février 2013. Reportages pour France 3 Méditerranée, « Les Libanais face au conflit syrien » mars 2013, « Le travail des enfants réfugiés syriens au Liban » mars 2014. Europe 1, Carnets du monde « L'élection présidentielle syrienne vue du Liban », samedi 31 mai 2014.

Syrische Flüchtlinge im Libanon: Das Leben in Dalhamyé

Kriegerische Auseinandersetzungen in Syrien dauern an. Der Ausbruch des Konflikts jährt sich zum vierten Mal. Nach wie vor befinden sich Menschen aus Syrien auf der Flucht, sie haben ihre Heimat wegen des Bürgerkriegs verlassen. Der Nachbarstaat Libanon ist zum Zufluchtsort von mehr als einer Million Personen geworden. Die libanesische Regierung verbietet allerdings die offizielle Errichtung von Flüchtlingscamps, wie sie in der Türkei oder Jordanien existieren.

Zunächst wurden syrische Flüchtlinge von libanesischen Privatpersonen aufgenommen. Nach kurzer Zeit überforderte die Zahl der Flüchtenden die Kapazitäten privater Unterkünfte. So entstanden im Norden und Osten Libanons kleinere Lager mit durchschnittlich fünfzig Zelten. Das Camp von Dalhamyé ist in der Region von Bekaa situiert. Die Bewohnerinnen und Bewohner des Lagers erhalten Unterstützung von einigen Hilfsorganisationen, müssen aber auch besorgt sein, selber zum Lebensunterhalt beizutragen. Gelegenheitsarbeiten wie Reparaturen an Häusern, Mithilfe in der Landwirtschaft und andere kleinere Arbeiten mehr tragen zum Überleben bei. Wichtig ist aber auch die Solidarität in und zwischen Familien, die mithilft, persönliche Krisen zu bewältigen. Die grossen Herausforderungen, die sich gegenwärtig stellen, sind die extrem hohen Kosten im Fall der Behandlung von Krankheit und Probleme bei der Schulung der Kinder – nur rund ein Fünftel der Schulpflichtigen besucht aktuell eine Schule.

Coline Charbonnier, diplômée de l'Institut Français de la Presse à Paris, est installée au Liban depuis deux ans. Pigiste, elle collabore avec différents médias français et libanais en couvrant notamment le conflit syrien et ses conséquences au Liban.

Mariam Chfiri est journaliste au Liban pour des magazines francophones papier et internet. Maîtrisant parfaitement la langue arabe, elle a agi comme interprète avec les réfugiés.



Un ragazzo appena arrivato a Camini, paesino vicino a Riace, in attesa di essere schedato. Camini, 2014.



Sonia, una ragazzina Afgana, arrivata a Riace con la famiglia nel 2008, al mare a Caulonia Marina. Caulonia Marina, 2014.



Leonardo, al centro, balla la tarantella durante la serata di festeggiamenti per la rielezione di Domenico Lucano a sindaco di Riace. Riace, 2014.



Mercatino della frutta sulle scale della chiesa a Riace Superiore. Riace, 2014.

Wiederansiedlung von Flüchtlingen als Hilfe für besonders Schutzbedürftige.

Programme zur jährlichen Aufnahme von Flüchtlingsgruppen gehören in den USA, Australien und Kanada zum festen Bestandteil der Flüchtlingspolitik. Ein solches «Resettlement» wird auch in Europa, insbesondere in Skandinavien, seit vielen Jahrzehnten praktiziert. In den letzten zehn Jahren haben sich zudem immer mehr Staaten in Europa zu solchen Programmen verpflichtet. Auch die Schweiz hat 2013 das Resettlement wieder aufgenommen; in einer Pilotphase mit 500 Flüchtlingen innerhalb von drei Jahren. Doch was ist Resettlement eigentlich? Wie funktioniert es und welche Rolle kann es in der Flüchtlingspolitik spielen?

Die überwältigende Mehrheit aller Vertriebenen weltweit lebt in nicht-industriellen Staaten, meist in der Nähe ihres Herkunftsorts, aus dem sie geflohen sind. Für das Jahr 2013 schätzt das Hochkommissariat für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR), dass 86 Prozent aller 51,2 Millionen gewaltsam Vertriebenen von sogenannten Entwicklungsländern aufgenommen wurden. Von dort sollen die Geflohenen wieder in ihre Heimat zurückkehren oder sich mit der Zeit im Erstzufluchtsland integrieren können. Für schätzungsweise 6,3 Millionen Flüchtlinge, die ihr Heimatland verlassen mussten, ist die Fluchtsituation jedoch eine dauerhafte geworden, eine sogenannte «protracted refugee situation», in der sie seit fünf Jahren oder länger leben und in der es keine Aussicht auf Rückkehr oder Integration gibt. Für diese und andere besonders gefährdete Flüchtlinge bemüht sich das UNHCR um die dritte dauerhafte Lösung: die Wiederansiedlung bzw. das Resettlement.

Insgesamt, so schätzt das UNHCR, werden knapp 700 000 Plätze für die Wiederansiedlung benötigt. Die USA nahmen im Jahr 2012 über 58 000 Flüchtlinge in ihr Resettlement-Programm auf. Australien und Kanada akzeptierten zusammen weitere knapp 10 000 Personen. Alle europäischen Staaten stellen gemeinsam um die 5000 Plätze im Jahr zur Verfügung. Es

können also nur jene neu angesiedelt werden, welche am dringendsten darauf angewiesen sind.

Wie funktioniert Resettlement?

Einmal im Jahr dokumentiert das UNHCR den globalen Bedarf an Resettlement für einzelne Regionen und Länder. Dieser Bericht entsteht aus den Angaben der lokalen Büros überall auf der Welt, die in ihrem Zuständigkeitsbereich bewerten, wie viele Flüchtlinge Resettlement benötigen, wo also Rückkehr und lokale Integration unmöglich sind. Diese Berichte bilden die Basis für die Verhandlungen mit den Resettlement-Staaten und NGOs anlässlich der Annual Tripartite Consultations on Resettlement (ATCR), an denen die einzelnen Staaten ihre Präferenzen für bestimmte Flüchtlingsgruppen angeben.

In Wiederansiedlungsprogramme kommen nur Personen, die vom UNHCR als Flüchtlinge anerkannt wurden. Die aufnehmenden Staaten können besondere Merkmale für ihre Gruppen definieren. So möchte die Schweiz 40 bis 60 Prozent Mädchen und Frauen aufnehmen, und die Gruppen sollen auch Behinderte, Kranke und Betagte aufweisen. Die Auswahl der Flüchtlinge erfolgt durch das entsprechende Land anhand von Dossiers. Die meisten Länder verlassen sich aber nicht darauf, sondern führen vor Ort – oder per Videotelefonie – Interviews mit den Kandidaten durch. Ist die Auswahl getroffen, finden Orientierungskurse statt, ehe die Flüchtlinge in das Drittland ausgeflogen werden. Zuvor werden noch Visa ausgestellt, die den Aufenthaltsstatus im Aufnahmeland klären, der einen dauerhaften Schutz gewähren soll. Der Prozess von der Entscheidung eines Landes, eine bestimmte Flüchtlingsgruppe aufzunehmen, bis zur Ankunft im Aufnahmeland kann Jahre dauern. Damit ist das Resettlement dann zwar abgeschlossen, doch die gesellschaftliche Aufnahme und das neue Leben der Flüchtlinge beginnen nun gerade erst.

Die historische Entwicklung von Resettlement

Resettlement hat nicht immer einen so hohen Grad an Institutionalisierung besessen. Vielmehr war es lange Zeit ein Ad-hoc-

Instrument, um auf spezifische Krisen reagieren zu können. Während politisches Asyl im Zuge moderner Nationalstaaten und Demokratien entstand und in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts zum Standard des Flüchtlingsschutzes wurde, setzte Resettlement globale politische Interessen und Strukturen voraus. Russen, die nach der Revolution von 1917 aus der entstehenden Sowjetunion geflohen waren, bildeten die ersten Flüchtlingsgruppen, die aus einem Erstzufluchtsland in ein Drittland geholt wurden. Dies betraf zunächst in den 1920er-Jahren Russen in China und dann in den 1930er-Jahren russische Flüchtlinge, die als Staatenlose in südosteuropäischen Staaten festsass. Eines der grössten Resettlement-Programme fand nach dem Zweiten Weltkrieg statt, durch das Millionen von Displaced Persons (DPs) aus Europa gebracht wurden. Die DPs machten jedoch, wie schon die russischen Flüchtlinge in den 1930ern, im Zuge des Resettlements einen Statuswandel durch: Während sie als Vertriebene und Flüchtlinge ausgewählt worden waren, wurden sie in den meisten Aufnahmestaaten als Arbeitsmigranten empfangen. Diese Ambivalenz zwischen Flüchtlingsschutz und Migrationsprogramm blieb dem Resettlement immer inhärent.

Während das Mandat des 1950 gegründeten UNHCR Asyl als flüchtlingspolitisches Instrument in den Mittelpunkt stellte, war Resettlement immer wieder eine Möglichkeit, die Kompetenzen der Organisation auszuweiten und zu internationalisieren. Als ungarische Bürger nach dem Aufstand von 1956 nach Jugoslawien und Österreich flohen, konnte das UNHCR erstmals seine Relevanz in internationalen Krisen beweisen, indem es Flüchtlinge in Drittstaaten vermittelte. Wiederansiedlung beschränkte sich in den 1950er- und 1960er-Jahren jedoch weitgehend auf europäische Flüchtlinge, wie 1968 im Fall von tschechoslowakischen Dissidenten. Erst mit den 1970er-Jahren begann das Resettlement, wie Flüchtlingspolitik überhaupt, globaler zu werden. Flüchtlinge aus beispielsweise Uganda, Chile und Vietnam wurden durch westliche Staaten aufgenommen. Vor allem Flüchtlinge aus Vietnam wurden durch grosse Programme über den gesamten Globus «verschoben». Zwischen 1975 und 1997 fanden so fast 2 Millionen Menschen aus Süd-Ost-Asien ein neues Zuhause.

Trotz des grossen humanitären Erfolges wurde das Programm für indo-chinesische Flüchtlinge politisch stark kritisiert. Die Erstaufnahmelande in der Region seien von ihrer Verantwortung entbunden worden, und eine mangelnde Überprüfung des Flüchtlingsstatus habe das Resettlement von seiner Schutzfunktion befreit. So geriet Resettlement schon seit den 1980er-Jahren in Verruf und wurde zur «am wenigsten erwünschten dauerhaften Lösung» für Flüchtlinge erklärt (UNHCR 1984). Mit dem Ende des Kalten Krieges wurde diese Ansicht nochmals verstärkt, während sich die westliche Welt gegen ihre Verantwortung für internationale Flüchtlinge zunehmend abschottete. Zugleich begann man beim UNHCR, Resettlement neu zu konzeptualisieren. 1996 erschien das erste UNHCR

Resettlement Handbook, das spezifische Prozesse, Strukturen und Vorgehensweisen festlegte, und das inzwischen in der dritten überarbeiteten Auflage existiert. Anstatt mit Resettlement auf Krisen zu antworten, sollte es vielmehr zu einem kontinuierlichen und planbaren System werden, das sowohl auf andauernde Flüchtlingssituationen als auch auf individuelle Schutzbedürfnisse reagieren kann. Es wandelte sich damit auch von einem politischen Mittel des Kalten Krieges zu einem menschenrechtlichen Instrument.

Die Herausforderung für das UNHCR bestand seit Ende der 1990er-Jahre vor allem darin, westliche Staaten zu überzeugen, Flüchtlinge aus Krisenregionen aufzunehmen. Verschiedene Programme setzten auf Appelle an eine internationale Verantwortungsteilung: Staaten des globalen Nordens wurden aufgefordert, den Staaten des Südens, in denen der überwiegende Anteil aller Flüchtlinge lebt, durch eine Flüchtlingsaufnahme zu helfen. Diese Appelle verhallten jedoch lange weitgehend ungehört.

Erst in den letzten Jahren wird (nach einer starken Abnahme von Resettlement-Zahlen nach dem 11. September 2001) eine stetige Zunahme an Resettlement-Ländern verzeichnet, die sich verpflichten, jährlich eine bestimmte Quote von Flüchtlingen aufzunehmen. Die Gründe für diesen Trend sind vielfältig. Sie sind sicherlich eine Antwort auf das Werben durch das UNHCR, sind aber oft eher innenpolitisch als international motiviert. Wichtig ist dabei allerdings auch, dass Resettlement kein isoliertes flüchtlingspolitisches Instrument ist, sondern in Wechselwirkung mit anderen politischen Zielen steht.

Resettlement und Asyl

Resettlement und Asyl sind zwei dauerhafte Lösungen, durch die Flüchtlinge Schutz in einem neuen Land finden können. In der EU spielt das individuelle Asylverfahren eine viel grössere Rolle: 2013 bekamen über 112 000 Bewerber einen positiven Bescheid, auf dem Weg der Wiederansiedlung kamen nur knapp 5500. In den USA hingegen wurden 2012 fast doppelt so viele Flüchtlinge durch Resettlement-Programme aufgenommen als durch ein Asylverfahren.

Von manchen Staaten werden Resettlement und Asyl gegeneinander ausgespielt, Flüchtlinge erhalten je nach Programm sehr unterschiedliche Unterstützung. So gibt es für jene, die in den USA wiederangesiedelt werden, für 6 Monate umfangreiche Integrationsleistungen, die jenen Flüchtlingen, die Asyl erhalten, nicht zustehen. Irregulär eingereiste Asylbewerber werden zudem in den meisten Fällen für die Zeit ihres Verfahrens eingesperrt. Auch in Australien gibt es solche Unterschiede im Umgang mit Flüchtlingen. Dies wird mit dem weit verbreiteten Argument gerechtfertigt, dass Asylbewerber «queue-jumpers» seien, sich also auf Kosten der Flüchtlinge im organisierten Resettlement-Programm vordrängen würden. In den

letzten 15 Jahren ist dieses Argument immer wieder verwendet worden, um die Ankunft von Bootsflüchtlingen zu unterbinden.

In Europa wird Resettlement eher als ein zusätzliches Programm zum etablierten Asylverfahren verstanden, das auf spezifische Herausforderungen im internationalen Flüchtlingsschutz reagieren kann.

Resettlement und Migrationsmanagement

2012 schlug eine Expertenkommission in Australien vor, durch regionale Abkommen irreguläre Einwanderung nach Australien zu unterbinden und im Gegenzug die Resettlement-Plätze, insbesondere aus der Region, auf 20 000 zu erhöhen. Australische Regierungen haben seitdem recht erfolgreich – aber mit sehr harschen und menschenrechtlich bedenklichen Methoden – die Ankunft von Bootsflüchtlingen auf dem australischen Festland verhindert und zugleich mehr Flüchtlinge angesiedelt, wenn auch nicht so viele wie vorgeschlagen. Dabei beruft sich Australien auf die staatliche Souveränität, kontrollieren zu können, wer das Land betritt.

Tatsächlich bietet die Wiederansiedlung einen gewissen Spielraum, Flüchtlinge auszusuchen, den viele Resettlement-Staaten nutzen. Die aufnehmenden Staaten können zunächst entscheiden, welche Flüchtlingsgruppen aus welchem Land sie aufnehmen wollen. Schliesslich können sie bei den vorgeschlagenen individuellen Fällen, auf Grundlage der Dossiers und weiterer Interviews, eigene Kriterien zur Auswahl bestimmen. Diese Kriterien – wie Nationalität, Religion, Gesundheit, Ausbildung oder Sprachkenntnisse – folgen oft innenpolitischen Interessen. So werden zum Beispiel bestimmte Flüchtlinge ausgesucht, von denen man annimmt, dass sie sich leicht integrieren werden. Damit wird das Resettlement allerdings verstärkt zu einem Migrationsprogramm und unterläuft den allgemeinen Schutzanspruch.

Resettlement kann über die Auswahl hinaus auch ganz konkret als Mittel im Management von Migration fungieren. So kann die Aufnahme einer grösseren Anzahl von Flüchtlingen aus einem Land auch zur Verbesserung der Lage der verbliebenen Flüchtlinge, gegebenenfalls zu deren lokalen Integration im Erstaufnahmeland führen, und unter Umständen sogar zur Auflösung langanhaltender Fluchtsituationen beitragen. Da der strategische Einsatz insbesondere in grösseren Krisensituationen zum Tragen kommen kann, in denen keine individuelle Flüchtlingsüberprüfung möglich ist, kann dieser Ansatz leicht zu einem Migrationsmanagement werden anstatt zu einem Schutzprogramm. Zudem kann es ein strategisches Ziel von Resettlement sein, Flüchtlingswanderungen zu verhindern. Für Resettlement-Staaten kann es also durchaus eine Überlegung sein, die Ankunft von Asylbewerbern durch Resettlement zu verhindern. So haben europäische Staaten in den letzten Jah-

ren Flüchtlinge aus Tunesien und aus der Türkei wiederangesiedelt. Die beiden Staaten sind wichtige Transitstaaten, mit denen die EU zur gleichen Zeit über Abkommen verhandelte, welche die irreguläre Migration nach Europa verhindern sollen. Ein direkter Zusammenhang kann hier nicht gezeigt werden. Dennoch wird deutlich, dass Resettlement die Gefahr birgt, unter dem Denkmantel des Flüchtlingsschutzes erwünschte Migranten aufzunehmen, während die Migration von Asylbewerbern erschwert wird.

Resettlement und humanitäre Aufnahme

Angesichts der syrischen Flüchtlingskrise rief das UNHCR Anfang 2014 westliche Staaten auf, Syrer aus der Region aufzunehmen. Neben dem Resettlement werden dabei auch humanitäre Aufnahmeprogramme (HAP) vorgeschlagen, durch die Personen aus Syrien weniger bürokratisch und schneller aufgenommen werden können. Insbesondere Deutschland nutzt HAP in Bezug auf Syrer, mit inzwischen 20 000 zugesagten Plätzen. Dem HAP liegen durch das Aufnahmeland festgelegte Kriterien zugrunde, die sich von denen des Resettlements, der besonderen Schutzbedürftigkeit, gänzlich unterscheiden können. Das erste von Deutschland aufgelegte HAP konzentrierte sich auf humanitäre Kriterien, wie Zugehörigkeit zu einer verfolgten Minderheit, auf Verbindungen nach Deutschland und auf das Potential, zum Wiederaufbau Syriens beitragen zu können. Im zweiten und dritten HAP geht es vorwiegend um Angehörige von Syrern, die bereits in Deutschland leben. Bei den Aufgenommenen muss es sich nicht einmal um Flüchtlinge handeln. Tatsächlich wurde der Flüchtlingsstatus nie überprüft, obwohl bei den meisten davon ausgegangen werden kann, dass sie als Flüchtlinge anerkannt werden würden. Entscheidend ist, dass das HAP zwar auch (potentielle) Flüchtlinge aus Erstzufluchtsstaaten aufnimmt, aber anders als Resettlement geringe Anforderungen an den Status stellt und Auswahlkriterien anlegt, die nicht unbedingt auf Schutzbedürftigkeit ausgerichtet sind. HAP steht damit einem humanitären Migrationsprogramm näher als einer Flüchtlingspolitik.

Humanitäre Aufnahmeprogramme sind als Prinzip nicht neu, sondern ähnlich auch bei Flüchtlingen aus Bosnien in den 1990er-Jahren angewandt worden. Sie bieten eine grosse Flexibilität und lassen sich viel schneller als ein komplexes Resettlement-Verfahren umsetzen. Das Problem ist jedoch, dass aufgrund des fehlenden Flüchtlingsstatus den Aufgenommenen viele Rechte nicht zustehen, die anerkannte Flüchtlinge geniessen. Insbesondere bieten sie nur einen temporären Schutz und sind damit keine dauerhafte Lösung des Flüchtlingsproblems. Obwohl die durch HAP Aufgenommenen nicht in ein Kriegsgebiet zurückgeschickt werden würden, können sich langfristig Probleme mit dem Aufenthaltsstatus ergeben. So entsteht mit der humanitären Aufnahme ein «Resettlement light», das zur Konkurrenz für das reguläre Resettlement we-

den könnte. Deutschland spielt die beiden Aufnahmeprogramme zurzeit nicht gegeneinander aus und hat nicht nur das HAP zweimal ausgedehnt, sondern plant, auch sein Resettlement-Programm auszubauen. Ein ähnliches zweigleisiges Vorgehen wäre auch in anderen Ländern denkbar. Doch allgemein schränkt eine verstärkte Betonung von humanitärer Hilfe die rechtlichen Ansprüche ein, die Flüchtlingen durch Asyl oder Resettlement zukommen.

Was kann Resettlement leisten?

Resettlement ist ein Schutzinstrument, das durch einen gezielten Einsatz Flüchtlingen helfen kann, die anders keinen Schutz im Erstzufluchtsland finden. Die Zahlen jener, denen durch Resettlement geholfen werden kann, ist im Vergleich zu den globalen Vertriebenenzahlen gering. Doch die gezielte Hilfe für besonders Schutzbedürftige macht die Wiederansiedlung zu einem wichtigen Element internationaler Flüchtlingspolitik. Nationalstaaten sind nicht dazu verpflichtet, ein Resettlement-Programm einzurichten. Es ist vielmehr eine politische Selbstverpflichtung der Staaten, Flüchtlingsgruppen aufzunehmen. So kann es passieren, dass neben humanitären Motiven auch andere innen- und aussenpolitische Interessen verfolgt werden. Resettlement-Programme müssen also genau überprüft werden, damit sie anderen Schutzmechanismen für Flüchtlinge (wie politisches Asyl) nicht entgegenstehen.

Resettlement kann eines der deutlichsten Zeichen sein, dass ein Nationalstaat sich auch ganz praktisch um internationale Menschenrechte kümmert. Insofern ist es wünschenswert, dass Wiederansiedlung neben dem politischen Asyl auch in Europa verstärkt zu einem relevanten Instrument der Flüchtlingspolitik wird. Sein Einsatz soll jedoch kritisch begleitet werden.

Literatur

- Bokshi, Elona**, 2013, Refugee Resettlement in the EU: The capacity to do it better and to do it more, Know Reset Research Report 2013/04. Florence: European University Institute.
- Labman, Shauna**, 2007, Resettlement's Renaissance: A Cautionary Advocacy, *Refuge* 24/2, 35-47.
- Piper, Margaret; Paul Power, Graham Thom**, 2013, Refugee resettlement: 2012 and beyond, *New Issues in Refugee Research*, Research Paper No. 253, UNHCR Policy Development and Evaluation Service (PDES).
- Nakashiba, Haruno**, 2013, Postmillennial UNHCR refugee resettlement: New developments and old challenges, *New Issues in Refugee Research*, Research Paper No. 265, UNHCR Policy Development and Evaluation Service (PDES), November 2013.
- UNHCR**, 1984, Refugee Aid and Development, Principles for Action in Developing Countries (A/AC.96/645 Annex I), Executive Committee, 35. Sitzung.
- UNHCR**, 2011, Resettlement Handbook, Genf: UNHCR.

Websites

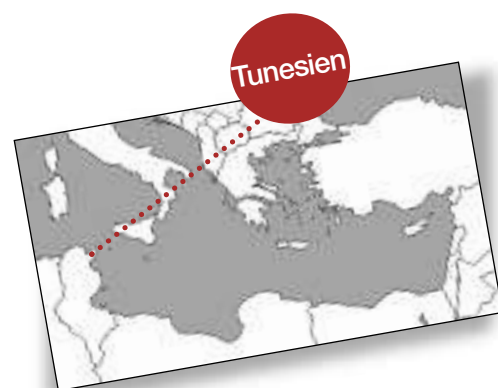
- European Resettlement Network:** www.resettlement.eu
- European University Institute (EUI):** Know Reset (Forschungsprojekt); www.know-reset.eu
- UNHCR Resettlement Information:** www.unhcr.org/pages/4a16b1676.html.

Réinstallation de réfugiés: aide ciblée pour les personnes ayant besoin de protection

La réinstallation est un instrument politique de protection des réfugiés que déploient surtout les Etats occidentaux, en particulier dans l'admission des réfugiés ayant besoin de protection en raison de situations de fuites persistantes. Le nombre de réfugiés dont il est possible d'aider grâce à la réinstallation est bien peu comparé au nombre global de déplacés. Pourtant cette aide, bien ciblée, est un instrument de protection important.

Dans sa forme actuelle, l'HCR est l'intermédiaire entre les réfugiés provenant de pays de premier accueil et les Etats dits de réinstallation, ce transfert se faisant au moyen d'une procédure complexe. Jusque dans les années 1990, la réinstallation était beaucoup moins un programme fondé sur les droits de l'homme qu'une procédure ad hoc pratiquée en situation de crise. Cependant, l'institutionnalisation de la réinstallation a engendré des dangers qu'il convient de ne pas ignorer lors de la mise en œuvre de l'admission des réfugiés. Ainsi, la réinstallation peut-elle être exploitée contre l'octroi de l'asile politique, utilisée abusivement comme gestion de la migration ou entraver la propre mission de politique des réfugiés en tant que programme d'admission humanitaire. Néanmoins, la réinstallation joue un rôle important pour aider les réfugiés qui n'ont pas d'autres perspectives.

J. Olaf Kleist ist Politikwissenschaftler und zurzeit DFG Research Fellow am Refugee Studies Centre, Universität Oxford; er ist ausserdem Gründer des Netzwerks Flüchtlingsforschung (www.fluechtlingsforschung.net).



Neue Realitäten im Auswanderungs- und Transitland.

2011 machten tunesische Migranten Schlagzeilen, als kurz nach der Revolution zwischen Januar und März über 30 000 junge Männer das Land verliessen und per Boot nach Europa übersetzten. Seither hat sich die Lage verändert, und die Zahl derer, die das Land verlassen, hat sich auf 1'000 bis allerhöchstens 2000 jährlich verringert. Drei Jahre nach der Revolution ist die politische Situation zwar einigermaßen stabil, doch im Alltag zeigt sich, dass sich das Land in einer nicht ganz einfachen Transformationsphase befindet. Neu ist Tunesien ausserdem nicht mehr nur Auswanderungs- und Transitland, sondern – wie andere Länder des Maghreb auch – mit dem Phänomen von Immigration konfrontiert.

Blassami Touré empfängt die Gäste mit dem Mobiltelefon am Ohr. Es scheint ein wichtiges Gespräch zu sein; er entschuldigt sich mit einem Handzeichen, obwohl er die Eintretenden nicht sieht. Blassami Touré ist blind. Die *Maison de droit et des migrations*, situiert im Lafayette-Quartier von Tunis, ist der Ort des Wirkens des hoch gewachsenen Mannes aus der Elfenbeinküste. Die Organisation widmet sich in erster Linie den Interessen Studierender aus Subsahara, denn «Schwarze» – Touré nimmt das Wort ungern in den Mund, da es als Schimpfwort gebraucht wird und ein Synonym für «Neger» ist – sind besonders häufig Opfer von Diskriminierung.

Migration und Flucht nach Tunesien

Einwanderung nach Tunesien ist ein (noch) eher unbedeutendes Phänomen. Tunesien ist vielmehr Auswanderungs- und Transitland. Die Auswanderungswellen direkt nach der Revolution 2011 sorgten für weltweites Aufsehen und für Besorgnis in Europa, wohin sich viele Ausreisewillige bewegten. Eher neu ist, dass Einwanderung in dieses Land stattfindet, von Menschen aus Ländern der Subsahara, aber auch aus den benachbarten Staaten, vor allem aus Libyen. Manche hatten zwar

ursprünglich vor, nach Europa weiterzureisen. Doch seit es schwieriger geworden ist, die Hürden der Festung Europa zu überwinden, bleiben viele. Blassami Touré erzählt, dass sich seit dem Bürgerkrieg in Libyen insbesondere Menschen aus dem benachbarten Staat in Tunesien aufhalten. «Es sind Hunderttausende gekommen. Niemand weiss genau, wie viele es sind. Laut offizieller Schätzung sind es 1,2 Millionen Libyer, manche sprechen aber von bedeutend mehr: von mindestens zwei Millionen. Das ist auf die Einwohnerzahl von elf Millionen Tunesiern bezogen sehr viel. Die Migranten leben insbesondere in den grossen Städten wie Tunis, Sfax, Sousse und Monastir. Wer das Glück hat, Verwandte oder Bekannte zu haben, ist bei diesen untergekommen oder hat von ihnen bei der Suche nach einer Bleibe oder nach einer Arbeit Unterstützung erhalten. Andere sind mit grossen Schwierigkeiten konfrontiert.»

Tourés Organisation, die neben der Unterstützung Studierender auch zum Ziel hat, die «culture subsaharienne» in ein positives Licht zu rücken, arbeitet seit der Revolution vermehrt mit andern Organisationen zusammen. Die Situation der Flüchtlinge und Migranten an der Grenze zu Libyen sorgte für ein Näherrücken etwa mit dem *Conseil tunisien pour les réfugiés et les migrants* oder mit Aktionsgruppen, die sich für die Rechte von Asylsuchenden einsetzen. Rund ein Fünftel der ein Million Menschen, die nach Südtunesien flohen und unter anderem im Flüchtlingslager Choucha Zuflucht fanden, kamen aus Ländern der Subsahara. «Sie sind mit verschiedensten Formen von Rassismus konfrontiert. Das reicht von Aggression auf offener Strasse bis zu behördlichen Schikanen. So genannte couples mixtes wagen es nicht, sich in der Öffentlichkeit zu zeigen, aus Angst vor Anpöbelungen oder gar tätlichen Angriffen. Und Frauen aus Subsahara, die sexuelle Gewalt erleben, werden, statt dass ihnen Hilfe geboten würde, als Huren beschimpft.»

Auch andere Länder des Maghreb sind mit dem Phänomen konfrontiert, vom Auswanderungs- zum Einwanderungsland zu mutieren. Unlängst hat Marokko zu Beginn des Jahres 2014 mit einer Legalisierungskampagne begonnen, klandestinen Migrantinnen und Migranten aus der Subsahara zu einem le-

galen Status zu verhelfen. Menschenrechtsorganisationen bezweifeln allerdings, ob dies die Situation der «Subsahariens» grundlegend verbessern wird. Die Kriterien, die erfüllt sein müssen, um einen Antrag um Regularisierung zu stellen, sind sehr strikt und betreffen nur einen verschwindend kleinen Teil der Betroffenen. Dennoch wird Marokko als «Vorreiter einer neuen Migrationspolitik» in den Maghreb-Staaten gelobt und die Aktion als «Schritt in die richtige Richtung» bezeichnet.

In Tunesien ist man von solchen Ideen noch weit entfernt, wie verschiedene Beobachter unabhängig voneinander festhalten. «Eine umfassende Migrationspolitik, die alle Aspekte von Wanderungsbewegungen einbeziehen würde, gibt es in Tunesien noch nicht. Tunesien hat aber die Genfer Konvention unterzeichnet, ein Asylgesetz existiert im Entwurf, und die tunesische Regierung hat erste Schritte unternommen, um eine Migrationsstrategie zu entwickeln, welche auch den Schutz von Flüchtlingen und die Integration von Migrantinnen und Migranten zum Inhalt hat. Die Schweiz unterstützt die tunesische Regierung dabei, zum Beispiel durch die Finanzierung eines Projekts, welches zum Ziel hat, die Migration in die Entwicklungspläne des Landes zu integrieren und die Koordination zwischen den einzelnen Ministerien im Migrationsbereich zu verstärken», sagt Barbara Dätwyler Scheuer, Chefin der Abteilung Internationale Zusammenarbeit der Botschaft in Tunis, welche unter anderem auch die Aktivitäten des Migrationspartnerschaftsprogramms der Schweiz koordiniert. Trotz dieser Bemühungen ist der Weg zu einer kohärenten Migrationspolitik laut Hassan Boubakri, der an der Universität Sousse Geographie lehrt und einen ausführlichen Bericht über die Migrationssituation in Tunesien verfasst hat, noch weit.

Auf dem Weg zu einer neuen Gesellschaft

Nozha Sekik, Mitglied der *Association tunisienne des femmes démocrates*, ist froh, dass sich der Kampf ihrer Organisation und gleichgesinnter Kräfte für eine Verfassung, die die Rechte der Frauen respektiert, gelohnt hat. «Letztes Jahr haben wir keine Ferien gemacht und sind nicht aus Tunis weggefahren. Täglich haben wir demonstriert, haben Sit-ins veranstaltet und uns um Essen und Trinken der Demonstrierenden gekümmert.

Wir wussten nicht, ob wir erfolgreich sein würden, aber wir haben nicht aufgegeben, bis wir das erreicht haben, was wir heute haben. Es war alles andere als einfach. Besonders schwierig war es, gegen konservative Kräfte anzukämpfen. Auf einmal liefen voll verschleierte Frauen mit Hijab in den Strassen rum. Das ist eine Tradition, die wir in Tunesien nie gepflegt haben. Diese Frauen werden von Salafisten bezahlt. Zwischenzeitlich gibt es zwar deutlich weniger von ihnen, aber ein Resultat der Revolution ist eben auch, dass sie neu in unserem Alltag präsent sind.» Nozha ist überzeugte Partisanin der Revolution. Allerdings ist sie etwas ernüchtert über den Gang der Dinge. «Viele Menschen interpretieren Freiheit in etwas eigenwilliger Art und Weise. Wir haben Meinungs- und Versammlungsfreiheit bekommen. Manche verstehen unter Freiheit aber auch, Verkehrsregeln nicht zu beachten, Müll auf die Strasse zu werfen oder Häuser ohne Bewilligung zu bauen. Wenn ich durch die Strassen gehe, könnte ich manchmal weinen. Die Verwaltung funktioniert mehr schlecht denn recht.»

Von welchem Thema in Tunesien auch immer die Rede ist, stets wird über die Situation vor und nach der Revolution gesprochen. Sarhan Dhouib, Professor für Philosophie an der Universität Kassel, freut sich über die neuen Möglichkeiten, die sich für Forschung und Wissenschaft ergeben. Zum dritten Mal führt er in Tunis ein Kolloquium durch, das sich mit Praktiken von Diktaturen kritisch auseinandersetzt. «Unter dem Regime von Ben Ali wären wir sofort ins Gefängnis gesteckt worden. Die Einschränkung der Forscher in den vergangenen Jahrzehnten führte dazu, dass gewisse Fragestellungen überhaupt nicht bearbeitet werden konnten und neuere Analyseansätze an den tunesischen Universitäten weitgehend unbekannt sind. Es wird eine Weile dauern, bis sich neue Forschungstraditionen etabliert haben werden. Aber ich bin zuversichtlich.»

Ungeachtet vieler Schwierigkeiten ist in unterschiedlichsten Kreisen eine hohe Motivation spürbar, am Aufbau einer demokratischen Gesellschaft mitzuwirken. Zivilgesellschaftliche Akteure vernetzen sich, es wird öffentlich über verschiedenste Themen debattiert. Das Thema Migration nimmt dabei allerdings einen eher untergeordneten Stellenwert ein. Auswandern scheint ausserdem trotz Problemen auf dem Arbeitsmarkt

von vielen nicht als ernsthafte Option in Betracht gezogen zu werden. Ein Taxifahrer erzählt: «Ich war drei Monate in Mailand und hatte dort eine Arbeit auf dem Bau, aber Europa ist nichts für mich!» Und ein anderer junger Mann meint: «Ich habe eine Tante in der Schweiz, und ich könnte auch bei ihr unterkommen. Ich bleibe aber lieber im Land, denn ich gehöre hierher.» Natürlich gebe es auch jene, die nach Europa wollten. Die meisten, die dieses Ziel hätten, seien jedoch bereits unmittelbar nach der Revolution ausgereist.

Einheimische Rückkehrer und europäische Pensionäre

Manche von jenen, die damals die Gelegenheit ergriffen, in Europa ihr Glück zu versuchen, sind in der Zwischenzeit wieder zurückgekehrt. Einige haben dabei vom Rückkehrprogramm profitiert, das im Rahmen der Migrationspartnerschaft Schweiz-Tunesien angeboten wird. Das am 11. Juni 2012 von den beiden Staaten unterzeichnete Memorandum of Understanding sieht vor, nicht nur die freiwillige Rückkehr zu fördern, sondern auch gemeinsame Initiativen und Projekte in verschiedenen Migrationsbereichen zu realisieren. Dabei soll nicht nur gegen die irreguläre Migration vorgegangen werden, sondern sollen auch Flüchtlinge und vulnerable Migrantinnen und Migranten in Tunesien besser geschützt werden. Ausserdem sollen die Tunesierinnen und Tunesier in der Schweiz vermehrt in die Entwicklung und Mitgestaltung des Landes miteinbezogen werden. Die Schweiz setzt das Projekt *Communauté Tunisienne Résidente en Suisse pour le développement* um, welches zum Ziel hat, das Wissen und die Ressourcen der tunesischen Diaspora in der Schweiz zugunsten von Entwicklungsprojekten in Tunesien zu nutzen. Die Vereinbarungen zwischen den beiden Ländern stehen laut Bundesamt für Migration «im Kontext der Bemühungen [...], die internationale Migrationszusammenarbeit gemäss einem umfassenden Ansatz auszubauen, der sowohl die Herausforderungen als auch die Chancen der Migration berücksichtigt».

Lukas Rüst, Verantwortlicher für die Umsetzung der verschiedenen Migrationsprojekte, die in Tunesien realisiert werden, ist überzeugt, dass die professionell begleitete Rückkehr von tu-

nesischen Staatsangehörigen, die die Voraussetzungen für den Aufenthalt in der Schweiz nicht oder nicht mehr erfüllen, sehr wichtig ist. Von den gut 700 Personen, die über das Programm nach Tunesien zurückkehrten, konnte die grosse Mehrheit ein so genanntes Start-up-Projekt umsetzen, wurde in Geschäftsführung und Budgetplanung ausgebildet und erhält regelmässig Beratung und Unterstützung. «Es ist jedoch entscheidend, dass die Begünstigten dieses Programms sich von Anfang an darauf einstellen, dass das Coaching nur während einer gewissen Zeit sichergestellt werden kann», erläutert Rüst. «Nach einer gewissen Zeit müssen sie auf eigenen Beinen stehen können.» Die Frage, ob das Rückkehrprogramm längerfristig erfolgreich ist und die Rückkehrer wirtschaftlich Fuss fassen werden, ist also noch offen. Eine Evaluation – auch der weiteren Bereiche der Migrationspartnerschaft – wird aufzeigen, welche Elemente zielführend waren und wo Anpassungen notwendig sind.

Tunesiens Migrationslandschaft charakterisiert sich durch krasse Gegensätze, die verschiedenste Politikbereiche betreffen. So ist das Land mit der Tatsache konfrontiert, dass sich viele Flüchtlinge aus Subsahara und dem angrenzenden Libyen in Tunesien aufhalten. Von der Integration dieser Menschen spricht gegenwärtig kaum jemand. Man geht davon aus (oder hofft), dass sie nur vorübergehend anwesend sein werden. Für einheimische Rückkehrer, die zahlenmässig zwar nicht besonders ins Gewicht fallen, mag dies ebenfalls keine einfache Situation sein. Kommt hinzu, dass ein ganz neues Segment an Einwanderern die Migrationspolitik Tunesiens herausfordern wird. Investoren, Hotelbesitzer und private Kliniken sehen ein wirtschaftliches Potenzial bei europäischen Seniorinnen und Senioren. Schon länger werben diverse Hotelketten mit Spezialangeboten für Pensionäre, welche das milde Klima im Süden den kalten Wintermonaten in Nordeuropa vorziehen. Eine neue Entwicklung stellen laut Aussage einer Kennerin des Gesundheitswesens jene Vorhaben dar, die Seniorenresidenzen mit integrierten Kliniken realisieren. «An sich ist ja nichts dagegen einzuwenden, dass alte Menschen ihren Lebensabend an einem schönen tunesischen Strand verbringen möchten – und dies erst noch zu einem vergleichsweise günstigen Preis für umfassende Dienstleistungen. Das Problem ist vielmehr, dass erfahrene

De nouvelles réalités dans le pays d'émigration et de transit

und gut ausgebildete tunesische Ärzte dann in der öffentlichen Gesundheitsversorgung fehlen; die Löhne in den Spitälern sind denkbar schlecht.»

Dass das Migrationsthema nicht zuoberst auf der politischen Agenda steht, ist zwar verständlich, gibt es doch eine Vielzahl von Herausforderungen, die in einem Land in einer Transformationsphase angegangen werden muss. Mittelfristig wird es aber unabdingbar sein, eine kohärente Migrationspolitik zu entwickeln, die alle Aspekte von Migration umfasst. Oder, um es mit den Worten von Hassan Boubakri zu sagen: «Migration kann eine Quelle für Wohlstand sein, aber sie muss geregelt sein.»

Literatur

Boubakri, Hassan, 2013, Revolution and International Migration in Tunisia. Migration Policy Centre. European University Institute Florence.

En 2011, les migrants tunisiens fuyant par bateau firent la une des quotidiens lorsque, peu après la révolution, plus de 30 000 jeunes hommes quittèrent le pays entre janvier et mars pour gagner l'Europe. Depuis lors, la situation a changé et le nombre de ceux qui quittent le pays n'est plus que de 1000 – tout au plus 2000 – personnes par année. Trois ans après la révolution, la situation politique s'est certes quelque peu stabilisée, mais la vie quotidienne en Tunisie montre que ce pays se trouve dans une phase de transformation qui n'est pas très facile à vivre. La nouveauté, c'est que la Tunisie n'est plus seulement un pays d'émigration et de transit, mais qu'elle est maintenant – à l'instar d'autres pays du Maghreb – confrontée elle-même au phénomène de l'immigration.

L'immigration en Tunisie est certes un phénomène (encore) peu significatif. Et pourtant, les immigrés sont bien là: ce sont des personnes provenant des pays subsahariens, mais aussi des Etats voisins et principalement de la Lybie. Nombre d'entre eux avaient de fait l'intention de poursuivre leur route à destination de l'Europe. Mais depuis qu'il est devenu plus difficile de franchir les obstacles pour pénétrer dans la « Forteresse Europe », beaucoup restent en Tunisie. Selon des observateurs, l'immigration constitue l'un des grands défis auxquels la Tunisie est confrontée. La Tunisie est malheureusement loin de disposer d'une politique globale en matière de migration. Le gouvernement tunisien a certes signé la Convention de Genève, mais la Tunisie ne dispose pas encore de loi sur l'asile, encore moins d'un programme d'intégration des migrants. La collaboration entre la Suisse et la Tunisie dans le cadre de leur partenariat de migration constitue une composante du développement d'une politique tunisienne de migration. Outre le programme de réintégration pour les personnes qui retournent dans leur pays, il existe toute une série de projets, notamment aussi concernant la protection des migrants vulnérables.



Baba, originario della Nigeria, durante il lavoro stagionale in uno stabilimento balneare di Roccella Ionica. Roccella Ionica, 2014.



Zara, originaria dell'Afghanistan, mostra orgogliosa la coppa che la squadra del marito ha vinto durante il torneo di calcio a Stignano. Stignano, 2014.

Der Verletzlichkeit Rechnung tragen.

Wegen seiner geographischen Lage ist Marokko – ursprünglich ein Auswanderungsland – immer auch Transitraum für Menschen gewesen, die nach Europa gelangen wollten. Die Schliessung der europäischen Grenzen bei den spanischen Enklaven Ceuta und Melilla hat dazu geführt, dass Marokko mehr und mehr auch zum Einwanderungsland wird, in dem Migranten aus Subsahara stranden. Die steigende Zahl von irregulär Anwesenden, von Asylsuchenden und Flüchtlingen – viele von ihnen besonders vulnerable Menschen – ist eine grosse Herausforderung für den nordafrikanischen Staat. Im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit unterstützt die Schweiz Bemühungen, auf diese prekären Situationen adäquat zu reagieren. Silvana Hogg vom Programmbüro in Rabat berichtet über die Aktivitäten der Schweiz.

Silvana Hogg, die Schweiz hat im Bereich «Migration und Schutz» verschiedenste Aktivitäten zu Gunsten von Migrantinnen und Migranten entwickelt. Können Sie uns das Programm kurz skizzieren?

Im Rahmen des Nordafrikaprogramms engagiert sich die Schweiz für den Schutz von besonders verletzlichen Migrantinnen und Migranten, wie zum Beispiel Asylsuchende und Flüchtlinge sowie Zugewanderte, welche sich irregulär in Marokko aufhalten. Diese Personen haben oft keinen oder nur ungenügenden Zugang zur Grundversorgung und sind auf die Unterstützung von lokalen und internationalen Organisationen angewiesen. Die Schweiz setzt sich in Marokko für die Wahrung der Rechte dieser Menschen ein, leistet Nothilfe zur Sicherstellung menschenwürdiger Lebensbedingungen, stärkt die Kapazitäten lokaler Akteure in Migrationsfragen und trägt zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit bei. Dabei arbeitet die Schweiz eng mit internationalen Organisationen wie dem UNHCR oder der IOM zusammen. Zudem verfügt sie über ein breites Netz an lokalen Partnerorganisationen.

Das Programm ist auf besonders vulnerable Menschen ausgerichtet. Welche Personengruppen betrifft dies im Speziellen und wie viele von ihnen können Sie mit Ihren Projekten erreichen?

Die Schweizer Unterstützung richtet sich an besonders vulnerable Migrantinnen und Migranten wie zum Beispiel Asylsuchende und Flüchtlinge. Aufgrund der fehlenden nationalen Asyl- und Schutzmechanismen bleiben diese Personen auf internationale Unterstützung angewiesen.

Das Programm ist auch auf Personen ausgerichtet, die auf ihrem Weg nach Europa in Marokko gestrandet sind und hier, oftmals jahrelang, in der Irregularität verbleiben. Die Irregularität macht diese Menschen besonders verwundbar, und viele sind kriminellen Banden und Menschenhändlern schutzlos ausgeliefert. Frauen und Kinder sind davon besonders betroffen und bedürfen deshalb besonderer Schutzmassnahmen. Die Hilfe der Schweiz erreicht jährlich ungefähr 15 000 vulnerable Migrantinnen und Migranten, darunter auch Frauen und Mädchen, die Opfer von sexueller Gewalt und Menschenhändlern sind. So betreute unsere Partnerorganisation ALCS (*Association de lutte contre le sida*) im vergangenen Jahr 433 Opfer von sexueller Gewalt. In 61 Fällen handelte es sich um Minderjährige. In Partnerschaft mit der IOM unterstützt die Schweiz auch die freiwillige Rückkehrhilfe und Reintegration von irregulär Anwesenden in ihre Herkunftsländer. Diese ist für gestrandete Migrantinnen und Migranten oftmals der einzige Ausweg aus ihrer misslichen Lage. Im laufenden Jahr profitierten bisher 526 Personen von der Rückkehrhilfe, darunter 6 unbegleitete Minderjährige und 29 Opfer von Menschenhandel.

Können Sie uns anhand eines oder zweier Beispiele aufzeigen, wie im konkreten Fall gearbeitet wird?

Die drei Zentren unseres Projektpartners Caritas Marokko dienen als Anlaufstelle für Migranten. Hier erhalten sie gesundheitliche Beratung und psychologische Betreuung sowie Informationen zu ihren Rechten und zu bestehenden Dienstleistungen. Dabei wird darauf geachtet, dass keine Parallelstrukturen aufgebaut werden, sondern eine Integration in die vorhandenen Strukturen gewährleistet wird. So werden Zu-

gewanderte, welche medizinische Versorgung brauchen, zu öffentlichen Spitälern und Gesundheitszentren begleitet. Kinder und Jugendliche erhalten im Zentrum Schulunterricht und lernen Arabisch, mit dem Ziel, sie für den Besuch und die Integration in eine öffentliche Schule vorzubereiten. Im vergangenen Jahr betreute Caritas Marokko 4500 Personen.

Marokko gerät in Europa vor allem dann in die Schlagzeilen, wenn Migranten versuchen, die Zäune der spanischen Enklaven Melilla und Ceuta zu überwinden. Wie präsentiert sich die Lage aktuell?

Marokko hat sich in den vergangenen Jahrzehnten von einem Herkunftsland zunehmend zu einem Transit- und Destinationsland, vorwiegend für Menschen aus Ländern südlich der Sahara, entwickelt. Eine wachsende Zahl von «irregulären» Migranten kommt über Algerien – oftmals die Sahara zu Fuss durchquerend – nach Marokko und versucht von dort aus, in die spanischen Enklaven Ceuta und Melilla zu gelangen. Aufgrund des enormen Sicherheitsaufgebots gelingt es jedoch nur wenigen, europäischen Boden zu erreichen. Bei den Versuchen, die hohen Grenzzäune zu überwinden oder auf dem Meeresweg auf spanisches Festland zu gelangen, kommt es immer wieder zu Verletzten oder Toten. Gemäss Schätzungen halten sich zwischen 25 000 bis 40 000 Subsahara-Migranten irregulär in Marokko auf. Viele von ihnen sind bereit, für den Traum Europa weiterhin ihr Leben zu riskieren, andere möchten ihr Glück in Marokko versuchen. Andere wiederum, die an ihrem Vorhaben, ein besseres Leben zu finden, gescheitert sind, möchten in ihre Herkunftsländer zurückkehren.

Marokko hat die Genfer Konvention von 1951 und das Protokoll von 1967 ratifiziert. Bislang existieren jedoch weder eine Asylgesetzgebung noch ein Asylverfahren. Das UNHCR hat sich deshalb dieser Aufgabe angenommen. Wie reagieren die marokkanischen Behörden darauf?

Die marokkanischen Behörden und das UNHCR pflegen eine lange Tradition der Zusammenarbeit. Das UNHCR unterhielt bereits 1965 eine Honorarvertretung in Marokko, um das Land in Flüchtlingsfragen zu unterstützen. Zwischen 1957 und 2004 verfügte Marokko über ein nationales Asylsystem, basierend auf einem royalen Dekret. Dieses wurde jedoch 2004 suspendiert, was zur Schliessung des nationalen *Bureau des Réfugiés et des Apatrides* (BRA) führte. Mit dem Einverständnis Marokkos nahm das UNHCR von 2007 bis vergangenen September die Aufgabe der Anerkennung und des Schutzes von Flüchtlingen vollumfänglich wahr.

Mit der Ankündigung der neuen Migrationspolitik im September 2013 wird Marokko nun in naher Zukunft diese Aufgabe wieder übernehmen. Bis zur Verabschiedung des neuen Asylgesetzes liegt die primäre Herausforderung in der Sicherstellung eines Übergangsmechanismus, damit der Schutz von Flüchtlingen gewährleistet werden kann. Derzeit sind beim

UNHCR rund 2500 Asylsuchende registriert, die auf einen Asylentscheid warten. Des Weiteren befinden sich in Marokko rund 1200 Syrerinnen und Syrier, die auf die Gewährung eines temporären Schutzes warten. Im Gegensatz zu seinen Nachbarstaaten Tunesien oder Ägypten ist Marokko aber bisher noch nicht von grossen Flüchtlingswellen betroffen.

Der König von Marokko, Mohamed VI, hat im vergangenen September eine Migrationspolitik angekündigt, die der Achtung der Menschenrechte Rechnung trägt. Welche Fortschritte können Sie beobachten?

Die neue Migrationspolitik ist als wichtige Kehrtwende zu betrachten, die Marokko eine Vorreiterrolle verleihen und Auswirkungen auf die gesamte nordafrikanische Region haben könnte. Erstmals wurde ein Ministerium mit der Migrationsthematik betraut. Wichtige Prozesse, wie beispielsweise Gesetzesentwürfe im Bereich Asyl, Menschenhandel und Immigration wurden angestossen und sollen dem Parlament demnächst vorgelegt werden. 550 Flüchtlingen wurde eine Aufenthaltsbewilligung erteilt. Ebenfalls bemerkenswert ist die grosse, einjährige Regularisierungskampagne, welche Marokko während des gesamten Jahres 2014 durchführt. Bis heute gingen 16 000 Anträge ein, wovon bisher ca. 1500 gutgeheissen wurden.

Dennoch: Die neue Politik ist mit grossen Herausforderungen verbunden, die nicht zu unterschätzen sind und deren Umsetzung Zeit braucht. Neben dem Ausarbeiten und der Revision von gesetzlichen Grundlagen braucht es entsprechende Umsetzungsmechanismen, Infrastruktur und geschultes Personal. Solange dies nicht gewährleistet ist, verbleiben viele Migrantinnen und Migranten in prekären Situationen und sind weiterhin auf humanitäre Hilfe angewiesen. Die Schweiz hat die neue Migrationspolitik Marokkos begrüsst und hat ihre Unterstützung angeboten.

Generell wird aus Maghreb-Staaten berichtet, dass Flüchtlinge und Asylsuchende aus Subsahara rassistischen Übergriffen ausgesetzt sind. Ist dies auch in Marokko der Fall?

Auch in Marokko kommt es zu Übergriffen auf Subsahara-Migranten. Das Problem liegt aber meines Erachtens nicht in einer generellen rassistischen Grundstimmung, sondern vor allem am irregulären Status vieler Zugewanderter, welcher sie in die soziale und wirtschaftliche Marginalisierung drängt und kriminellen Übergriffen aussetzt.

Gibt es auch Projekte, die sich speziell der Bekämpfung des Rassismus annehmen und wenn ja, was wird hier konkret unternommen?

Die Sensibilisierung der Öffentlichkeit ist ein wichtiger Bestandteil der Arbeit unserer Partnerorganisationen. Die IOM konnte beispielsweise in Schulen in Casablanca ein pädagogisches Programm zum Abbau von Vorurteilen durchfüh-

ren. Rund 700 Schüler wurden so auf spielerische Weise sensibilisiert. In Zusammenarbeit mit UNHCR, UNICEF, IOM, lokalen NGOs sowie dem Sportministerium wurde ein Basketballturnier organisiert, an welchem sich 600 jugendliche Marokkaner, Migrantinnen und Migranten, Asylsuchende und Flüchtlinge beteiligten. Die Schweiz unterstützt auch kulturelle Festivals wie «Rabat Africa» und «Migrant scène», die zur interkulturellen Verständigung und zum Abbau von Vorurteilen beitragen.

Welches sind aus Ihrer Sicht die grössten Herausforderungen, die sich in Staaten wie Marokko, die neu zu Einwanderungsländern geworden sind, stellen?

Mit der steigenden Zahl von Immigranten wird Marokko vor eine Vielzahl sozialer und rechtlicher Herausforderungen gestellt. Marokko hat dies erkannt und will diese mit seiner neuen Migrationspolitik nun angehen. Wichtige rechtliche Grundlagen werden derzeit ausgearbeitet. In Zusammenarbeit mit dem marokkanischen Migrationsministerium und der IOM unterstützte die Schweiz im vergangenen März ein Seminar, an welchem gemeinsam mit nationalen und internationalen Experten über eine marokkanische Integrationsstrategie diskutiert wurde.

Die grösste und schwierigste Herausforderung wird jedoch in der praktischen Umsetzung der neuen Gesetze und Strategien liegen. Wie auch in europäischen Ländern braucht es letztlich einen Paradigmenwechsel, der in der Immigration keine Bedrohung, sondern eine kulturelle und wirtschaftliche Bereicherung sieht. Erst die Zukunft kann zeigen, ob Marokko dies gelingen wird.

Wo sehen Sie für die Zukunft den grössten Handlungsbedarf bzw. in welchen Bereichen müsste künftig stärker investiert werden?

Um die erfolgreiche Umsetzung der neuen Migrationspolitik sicherzustellen, wird Marokko in die soziale, kulturelle und wirtschaftliche Integration von Zugewanderten investieren müssen. Die Möglichkeit, die lokale Sprache zu erlernen, sowie die Anerkennung von Ausbildung und Abschlüssen sind dabei zentrale Punkte. Wichtig ist auch die Zusammenarbeit mit der marokkanischen Zivilgesellschaft sowie mit den Immigranten selbst.

Eine weitere Herausforderung liegt im Zugang zur Grundversorgung sowie im Schutz von vulnerablen Migrantinnen und Migranten, unabhängig von der Regularität ihres Aufenthaltes. Angesichts der schwierigen sozio-politischen Lage in vielen Subsaharastaaten ist nicht davon auszugehen, dass die Migrationsströme nach Marokko in naher Zukunft abnehmen. Das Engagement der Schweiz unterstützt Marokko bei der Bewältigung dieser Herausforderung.

Programme « Migration et protection » au Maroc

En raison de sa position géographique, le Maroc, traditionnellement terre d'émigration, a toujours été un pays de transit vers l'Europe. La fermeture des frontières européennes a fait du Maroc un pays d'accueil pour un nombre croissant de migrants irréguliers, de requérants d'asile et de réfugiés. La gestion difficile de ces flux migratoires mixtes, constitués de personnes très vulnérables qui souvent n'ont pas accès aux services de base, exige une réponse adaptée qui respecte le droit international. Silvana Hogg du Bureau de programme de la coopération suisse à Rabat dresse un tableau sur les activités de la Suisse dans ce domaine.

Dans le cadre de son programme nord-africain, la Suisse s'engage en faveur de la protection de migrants particulièrement vulnérables. Il s'agit de requérants d'asile et de réfugiés ainsi que d'immigrés qui séjournent illégalement au Maroc. La plupart du temps, ces personnes n'ont pas ou pas suffisamment accès aux soins médicaux de base et sont tributaires du soutien d'organisations locales et internationales, étant donné qu'il manque au Maroc des structures en la matière. Au Maroc, la Suisse s'engage en faveur de la garantie des droits humains, apporte un secours d'urgence en vue de leur garantir des conditions de vie décentes, renforce les capacités des acteurs locaux concernant des questions de migration et contribue à la sensibilisation du grand public marocain. Dans ce contexte, elle collabore étroitement avec des organisations internationales comme le HCR ou l'Organisation internationale pour les migrants (IOM) et dispose d'un vaste réseau d'organisations partenaires locales.

L'annonce par le gouvernement marocain d'une nouvelle politique migratoire depuis septembre 2013, politique comportant, outre l'élaboration de bases légales, une campagne de régularisation en faveur de personnes séjournant illégalement dans le pays, permet d'espérer que le Maroc relèvera les défis qui l'attendent à l'avenir en prenant des mesures prenant en compte la vulnérabilité des migrants.

Silvana Hogg ist stellvertretende Direktorin des Schweizer Programmbüros in Marokko und Programmverantwortliche für die Domäne «Migration und Schutz». Das Interview führte Simone Prodolliet.



Alcuni bimbi che giocano nella piazza del paese. Riace, 2014.

Ein Alarmsystem für Flüchtlinge in Seenot.

Mehr Menschen als je zuvor sind im Verlauf der vergangenen Jahre im Mittelmeer ertrunken, als sie versucht haben, nach Europa zu gelangen. Viele tausend Menschen sind gestorben, obwohl die Staaten Europas das Gebiet mit grösstem Aufwand überwachen. Doch ihre Satelliten, Aufklärungsflugzeuge und Patrouillenboote sind laut des Observatoriums «Watch the Med» nicht im Einsatz, um Menschen zu retten, sondern um sie fernzuhalten. Im Gespräch mit einem der Initianten werden die Aktivitäten der Beobachtungsstelle näher erläutert.

Charles Heller, Sie sind bei «Boats for People» und «Watch the Med» aktiv. Was verbirgt sich hinter den Namen dieser Organisation?

«Boats for People» ist ein Netzwerk, das im Zusammenhang mit dem NATO-Einsatz in Libyen 2011 entstanden ist, in einer Zeit also, in der die Zahl der Toten im Mittelmeer so hoch war wie nie zuvor. Die Menschenrechtsaktivisten hatten genug, es mussten neue Aktionsformen gefunden werden. Eine Möglichkeit waren Klagen vor Gericht, eine andere die Erprobung neuer Arten des politischen Protests. Im Sommer 2011 hat die Kampagne von «Boats for People» die «solidarity boats» ins Leben gerufen, die zwischen beiden Seiten des Mittelmeers hin und her fuhren und dabei jeweils Aktionen veranstalteten. Das war ein wichtiger Schritt, um unser Netzwerk zu vergrössern und auch in den Medien auf dieses Problem hinzuweisen. Aber Unglücks- und Todesfälle sowie Rechtsverletzungen passieren immer noch. Daher ist es notwendig, unser Netzwerk auszubauen, Instrumente zur Dokumentierung von Unrecht auf dem Mittelmeer zu entwickeln und immer wieder die Freizügigkeit einzufordern, denn nur dadurch werden die Todesfälle ein Ende nehmen. Zu diesem Zweck haben wir die Online-Plattform «Watch the Med» aufgebaut, die Berichte von Unrechtsfällen auf einer Karte verzeichnet, so dass man sagen kann: «Dieser Zwischenfall hat sich gerade hier ereignet und war in der Nähe von dem Ho-

heitsgebiet eines spezifischen Landes» oder: «Genau hier ist ein Schiff in Seenot.»

Sie betreiben forensische Ozeanographie. Was ist darunter zu verstehen?

2011 haben wir das Projekt «Forensic Oceanography» an der Universität Goldsmith in London gestartet. Das Projekt verwendet die methodologischen Ansätze, welche in Untersuchungen des Meeres angewendet werden, um die Verantwortung in Todesfällen von Migranten und Menschenrechtsverletzungen bestimmen zu können. Für «Watch the Med» haben wir eine Art zivilgesellschaftliche Geodatenbank, ein kartenbasiertes Informationsportal aufgebaut, auf dem wir alle verfügbaren Daten zu Flüchtlingsbooten, zur kommerziellen Schifffahrt und zur Überwachung auf See sammeln. Daran können sich die Migranten selbst beteiligen, Angehörige, aber auch NGOs, Privatpersonen oder Seeleute. Ereignisse geographisch zu verorten ist unerlässlich, denn wir neigen dazu, das Mittelmeer als rechtsfreien Raum zu betrachten. In Wirklichkeit ist es aber in eine Vielzahl rechtlicher Hoheitsgebiete aufgeteilt, die sich überlappen und widersprüchlich definiert sind. Diese Zuständigkeitskonflikte sind eine unmittelbare Ursache der unterlassenen Seenotrettung. Ein Beispiel sind die Such- und Rettungszonen. Die Staaten besitzen in bestimmten Gebieten eine Rettungsverantwortung, aber sie haben auch unterschiedliche Versionen der diesbezüglichen Abkommen unterschrieben. Solche Zonen wurden eigentlich geschaffen, um sicherzustellen, dass Schiffen in Not geholfen wird. Faktisch werden sie missbraucht, um sich der Verantwortung zu entziehen. Wenn man aber weiss, wo sich ein Notfall ereignet oder ereignet hat, auf welchem Hoheitsgebiet, in wessen Zuständigkeitsbereich, in welcher Patrouillenzonen, in Reichweite welchen Radars usw., dann kann man daraus ableiten, wessen Aufgabe es ist oder gewesen wäre, die Migranten auf See zu retten und auch, welches Land sie aufnehmen muss.

Anlass für Ihre Aktionen war das so genannte «left-to-die»-Boot, bei dem 63 Menschen starben. Was hat sich da zugetragen?

Am 27. März 2011 verliessen 72 Migranten die Küste von Tripolis. Nach knapp 24 Stunden ging ihnen der Treibstoff aus, und ihr Schiff begann auf dem Meer zu treiben. 14

Tage lang trieben sie in den am strengsten überwachten Gewässern der Welt – nämlich dem Seegebiet von Libyen, das zur Durchsetzung des damaligen Waffenembargos unter NATO-Aufsicht stand. 14 Tage lang litten die Migranten Todesqualen, ohne dass man ihnen zur Hilfe kam. Und dies obwohl sie per Satellitentelefon einen Hilferuf an einen eritreischen Priester in Rom geschickt hatten, der diesen an die italienische Küstenwache weiterleitete, welche wiederum die maltesische Küstenwache und das NATO-Marinekommando in Neapel verständigte. Das Schiff wurde zweimal von einem Militärhubschrauber überflogen. Nach 10 Tagen auf See, als die Hälfte der Migranten an Bord bereits gestorben und die anderen dem Tod nahe waren, vermutlich am 4. April, begegnete ihnen ein grösseres Militärschiff, das ihre Not bemerkte und sie trotzdem nicht rettete. Nach mehr als 14 Tagen trieb das Migrantenschiff wieder an die libysche Küste. Von den 72 Menschen hatten nur neun überlebt. 63 Menschen fanden bei diesem Ereignis den Tod, obwohl man sie leicht hätte retten können. Dies ist ein eindeutiger Fall von einer Nichtwahrnehmung der Verantwortung der beteiligten Akteure. In Zusammenarbeit mit verschiedenen NGOs und Politikern ist es uns gelungen, das Geschehen mithilfe von Satellitenbildern und einer Simulation der Schiffsroute zu rekonstruieren. Wir konnten zeigen, dass diverse Akteure die Flüchtlinge kontaktiert hatten, dass zu dieser Zeit über 40 Marineschiffe das Gebiet vor der Küste befahren hatten und dass alle Beteiligten von der Notsituation wussten. Jedoch kam niemand den Migranten zu Hilfe.

Mit «Watch the Med» wollen Sie Fehlbare zur Verantwortung ziehen. Inwiefern können Sie Erfolge verbuchen?

Anhand unserer Berichte wurden in mehreren Ländern, die direkt an der NATO-Operation beteiligt waren, Klagen eingereicht. Am 11. April 2012 wurde vor einem französischen Gericht Klage gegen die französische Armee erhoben. Das Verfahren läuft noch, und ein ähnliches ist in Italien hängig. Auch in Spanien und Belgien wurden Prozesse eröffnet. Diese werden zwar mehrere Jahre dauern, aber wir hoffen, dass die Wahrheit über diesen Fall ans Licht kommt und entsprechende Urteile ergehen. Das Beste, was wir erwarten können, ist eine Anerkennung der Gewalt, vielleicht eine geringfügige Entschädigung für die Opfer und die Angehörigen der

Verstorbenen. Darüber hinaus ist unser Ziel aber, alle Akteure zur See wissen zu lassen, dass es eine zivile Kontrolle gibt und die Straflosigkeit ein Ende hat.

Ihr Anliegen ist es, nicht nur Verantwortliche zur Rechenschaft zu ziehen, sondern auch neue Todesfälle zu verhindern. Was tun sie diesbezüglich?

Wir versuchen Migrantinnen und Migranten mittels Flyer und über diverse Internetplattformen über die Gefahren und Risiken, ihre Rechte, Sicherheits- bzw. Vorsichtsmassnahmen auf dem Meer zu informieren. Auf dem von uns verteilten Flyer in Tunesien, Marokko und Griechenland sind alle wichtigen Aspekte aufgelistet, die im Falle einer Bootsüberfahrt beachtet werden sollten. Ausserdem zielt das Projekt auf Echtzeitinterventionen, sobald «Boatpeople» in Seenot geraten. Durch unser Netzwerk von NGOs erhalten wir Hilferufe von Migranten in Not, und wir versuchen, die verantwortlichen Staaten zu mobilisieren, um sie zu retten. Unser Netzwerk von NGOs auf beiden Seiten des Mittelmeeres übt den notwendigen politischen Druck aus und hofft dadurch, künftige Todesfälle vermeiden zu können.

Eine der grossen Tragödien hat sich am 3. Oktober 2013 ereignet, als mehrere Hundert Menschen beim Versuch, nach Europa zu gelangen, vor Lampedusa ertranken. Die EU hat reagiert und entsprechende Massnahmen getroffen. Hat sich seither die Lage verbessert?

Der Aufschrei, der damals durch die Weltöffentlichkeit ging, liess tatsächlich erhoffen, dass dieses Drama zu einem Umdenken in der europäischen Migrationspolitik führen würde. Leider wurde die Chance verpasst, andere Wege zu beschreiten. Vielmehr hat die EU das Überwachungssystem verstärkt, um Menschen von Europa fernzuhalten: Die nordafrikanischen Staaten wurden aufgefordert, stärker in die Prävention illegaler Ausreise zu investieren, die Aktivitäten von Frontex, der europäischen Grenzschutzagentur, wurden ausgebaut und mit zusätzlichen finanziellen Mitteln ausgestattet, ein neues Überwachungssystem, Eurosur (European Border Surveillance System) wurde eingerichtet. Schliesslich wurde mit der gross angelegten Operation «Mare Nostrum» der italienische Grenzschutz beauftragt, Menschen in Seenot auf-

zugreifen. Meines Erachtens wurden all diese angeblich «neuen» Massnahmen unter dem Deckmantel humanitären Handelns eingesetzt, um Europa noch besser abzuschotten. Europas Grenzen befinden sich nun im Mittelmeer. Rettungsaktionen auf See sind verstärkte Grenzkontrollen.

Die Operation «Mare Nostrum» hat aber immerhin dafür gesorgt, dass allein in diesem Jahr rund 100 000 Personen gerettet und nach Italien gebracht wurden. Manche Beobachter kritisieren diese Aktion aus einer ganz anderen Perspektive: nämlich dass sie zu einem Pull-Faktor geworden sei und verantwortungslose Schlepper davon profitierten, da sie damit rechnen können, dass Menschen in Seenot ohnehin gerettet würden. Jedoch konnte diese Operation neue Tote nicht verhindern, und in diesem Jahr starben mehr als 1600 Migranten im Mittelmeer. Befinden wir uns in einer unlösbaren Situation?

Eine weitere Verschärfung der Politik der Abschottung wird niemanden weiterbringen. Die Forderung nach Freizügigkeit wird oft als unrealistische Utopie einiger Träumer abgetan. Aber die letzten zwanzig Jahre der Grenzkontrollen an den Toren Europas, die laufend verstärkt wurden, zeigen, dass ein solches Unterfangen ebenso unrealistisch ist. Menschen werden weiterhin Grenzen überschreiten. Es ist an der Zeit, die «left-to-die»-Politik aufzugeben. Nur ein radikales Umdenken kann uns weiterbringen. Unsere Staaten werden aber ihre Politik nur ändern, wenn sie bezüglich der Toten im Mittelmeer – welche ein Resultat ihrer Abschottungspolitik sind – zur Rechenschaft gezogen werden.

Weitere Informationen:

www.forensic-architecture.org/case/left-die-boat/
www.watchthemed.net
www.boats4people.org

Un système d'alarme pour les réfugiés en détresse en mer

Ces dernières années, beaucoup plus de personnes se sont noyées en Méditerranée alors qu'elles tentaient de rejoindre l'Europe par la mer. Plusieurs milliers de personnes sont décédées bien que les Etats d'Europe surveillent la zone en déployant de gros moyens. Toutefois, aux dires de l'observatoire « Watch the Med », leurs satellites, leurs avions de reconnaissance et les vedettes de patrouille ne sont pas en mission pour sauver des êtres humains, mais pour les empêcher de gagner les côtes. Dans un entretien avec Charles Heller, co-fondateur de cette organisation, ce dernier explique en détail les activités de l'observatoire.

« Watch the Med » est au premier chef un projet de monitoring. Dans ce contexte, un portail d'informations, axé sur des cartes, collecte toutes les données disponibles au sujet des embarcations de réfugiés, de la marine commerciale et de la surveillance en mer. Les migrants, leurs proches, les ONG, les particuliers et les marins peuvent aussi y participer. Charles Heller précise: « Il est indispensable de pouvoir localiser les événements, car nous avons tendance à considérer la Méditerranée comme un espace libre de droits. Mais en réalité, cette mer est subdivisée en de nombreux territoires qui s'imbriquent et sur lesquels s'exerce la souveraineté des Etats, territoires qui se chevauchent et qui sont définis de manière contradictoire. Ces conflits de compétences sont une cause directe de l'absence d'opérations de sauvetage en mer. Pourtant, lorsqu'on sait où un naufrage se produit ou s'est produit, dans quelle zone, dans quel domaine de compétences, dans quelle zone de patrouille, à quelle portée de contrôle radar, etc., on peut déterminer à qui il incombe ou il aurait incombé de porter secours aux migrants en détresse en mer et quel Etat doit les accueillir. »

« Watch the Med » a élaboré un flyer destiné aux migrants qui veulent gagner l'Europe par la mer.

Charles Heller travaille depuis plusieurs années au projet interactif de monitoring- et de cartes « Watch the Med », lequel est mené par le Londoner Goldsmith-College dans le cadre du projet scientifique « Forensische Ozeanographie ». Heller vit avec sa famille à Tunesien. Cette interview a été menée par Simone Prodolliet.



A giugno 2014, Domenico Lucano è stato rieletto sindaco. Questa foto è stata fatta subito dopo l'annuncio della vittoria. Riace, 2014.



«Ich werde mich für Gerechtigkeit einsetzen.»

Der «Giornale di Sicilia» berichtet beinahe täglich von Ankünften von Menschen aus Afrika. Mehrere Hundert, manchmal bis zu zwei Tausend sind es jeweils, die in den Häfen von Augusta, Siracusa, Pozzallo, Porto Empedocle und Trapani in Sizilien eintreffen. Unter ihnen befinden sich auch Jugendliche, vor allem junge Männer, wenige junge Frauen. In Gesprächen mit einigen von ihnen war von ihren Biographien zu erfahren, von ihrer Motivation, ihre Heimat zu verlassen, von den Etappen ihrer Reisen, die manchmal mehrere Jahre dauerten. Die Geschichten ähneln sich teilweise, sind aber auch stark von den Lebensverläufen jedes einzelnen geprägt.

In Priolo, einer kleinen Stadt zwischen Augusta und Siracusa, steht das Gebäude, in dem unbegleitete jugendliche Männer untergebracht werden. Es ist ein ehemaliger Bürokomplex einer inzwischen still gelegten Fabrik der Petrochemie. Die Unterkunft liegt abseits des Stadtzentrums, inmitten von Industrieruinen. Die Gegend wirkt unwirtlich, das Gebäude heruntergekommen. «Nicht gerade ein freundlicher Empfang für diese jungen Menschen, wenn man bedenkt, dass die Umgebung von Priolo verseucht ist und hier keine Landwirtschaft mehr betrieben werden kann», wie Flavia Bottaro sarkastisch bemerkt, die sich als «tutrice», als freiwillige Begleiterin, engagiert.

Geschichten vom Weggehen und von Flucht

Mustafa ist ein Pseudonym, aber das erfahre ich erst eine Woche später. Mustafa will auch später nicht sagen, wie er wirklich heisst. Er habe einen christlichen Namen und sei christlich aufgewachsen, flüstert er mir bei einer Gelegenheit zu, als die Leute um uns herum laut lachen. Und weshalb er sich den Namen Mustafa zugelegt habe? «Weisst du, wenn du in Ländern unterwegs bist, wo es viele Muslime gibt, ist es besser, wenn du ebenfalls Muslim bist. Ich habe auch Arabisch gelernt, denn wenn du die Sprache nicht sprichst, bist du tot.»

Mustafa ist am 23. März 2014 im Hafen von Augusta angekommen. Er war auf einem vergleichsweise kleinen Boot unterwegs, das 133 Personen transportierte – Platz hätte es für neunzig Passagiere gehabt. Die italienische Küstenwache hat das Schiff in der Strasse von Sizilien aufgegriffen und die Menschen an Bord einer Fregatte der Marine genommen. Wie lange die Überfahrt gedauert habe? «Ich hatte Glück; es waren nur zwei Tage, manche sind drei, vier, fünf Tage auf See.» «Hattest du Angst?» Mustafa lacht. «Nein, als ich einmal auf dem Schiff war, hatte ich keine Angst mehr. Angst hatte ich vorher, in den Monaten, als ich in Libyen war. Die mögen keine Schwarzen, da wirst du schlecht behandelt. Und ausserdem kann ich schwimmen – ich bin viel in unserem Fluss geschwommen!» Mustafa strahlt bei der Erinnerung an «seinen» Fluss.

Der Sechzehnjährige verliess Gambia vor mehr als zwei Jahren. Er wuchs bei einer Tante auf – seine Mutter starb, als er noch ein Kleinkind war. Erst beim Tod seiner Tante habe er erfahren, dass diese nicht seine leibliche Mutter war. Er wurde dann zurück zu seinem Vater gebracht, doch dieser habe ihn schlecht behandelt, weil ihn seine Tante christlich erzogen hatte. Er habe für den Vater Schwerarbeit leisten müssen, und er habe ihm verboten, weiterhin in die Schule zu gehen. Da sei er eben weggegangen.

Und dann? Mustafa erzählt von den verschiedenen Etappen seiner Reise. Eigentlich war sein Ziel zunächst gar nicht Europa. Er habe nicht genau gewusst, wohin, einfach weg wollte er. «Aber dann habe ich Leute kennengelernt, die nach Europa wollten.» Wie viele andere, die aus Ländern der Sub Sahara wegen Konflikten, Unruhen oder Armut Richtung Norden ziehen oder flüchten, hat auch Mustafa sein Leben mit Gelegenheitsarbeiten verdient, als Putzjunge, als Hilfskraft in einem Laden, als Lastenträger auf dem Markt, als Aufseher bei einem Parkplatz, und vieles andere mehr, Verdienstmöglichkeiten, von denen man nur ahnen kann, was sie beinhalten könnten. Seine Pläne? «Jetzt will ich Italienisch lernen und dann studieren, am liebsten Jura. Ich möchte Rechtsanwalt werden. Ich will mich für Gerechtigkeit einsetzen.» Mustafa hat in den zwei Wochen, die er in Italien ist, bereits erste Brocken der Sprache aufgeschnappt. Anders als andere junge Männer hat er nicht vor,

nach Schweden, Deutschland oder Frankreich zu gehen. Der aufgeweckte Sechzehnjährige ist voller Tatendrang. Aber zunächst muss er warten. Warten darauf, dass er registriert wird, warten darauf, dass er angehört wird, warten darauf, dass er Papiere bekommt.

Mustafas Geschichte ist nicht aussergewöhnlich. Bei den «Probeanhörungen», die eine lokale Hilfsorganisation mit den jungen Menschen durchführt, um sie darauf vorzubereiten, was später bei der offiziellen Anhörung auf sie zukommt, tauchen immer wieder ähnliche Muster auf. Viele kommen aus eher ärmlichen Verhältnissen, waren mit Unruhen und Konflikten konfrontiert, mussten zusehen, wie Angehörigen Gewalt angetan wurde oder waren selbst Opfer von Gewalt. Manche waren einfach «überzählig»; sie waren für ihre Familien eine Belastung. Ihre Geschichten sind vergleichbar mit jenen, die man in Europa von Verdingkindern kennt: Um den Familien nicht zur Last zu fallen, werden sie zu einem «Onkel» geschickt, bei dem sie arbeiten müssen, teilweise zu menschenunwürdigen Bedingungen.

Simonetta Cascio und Cristina Moscuza, die sich im Rahmen des Vereins AccoglieRete um die unbegleiteten Jugendlichen kümmern, haben Hunderte solcher Geschichten gehört: «Die meisten werden kein politisches Asyl erhalten, da ihre Fluchtgründe nicht unter die Kriterien der Genfer Konvention fallen. Nur etwa drei bis vier auf Hundert oder zwei Hundert können persönliche Verfolgung nachweisen. Minderjährige, die kein Asyl erhalten, können aber bis zu ihrer Volljährigkeit in Italien bleiben.»

Ob die Geschichten nicht erfunden sind, wie gelegentlich behauptet wird? Simonetta Cascio, die die Mehrheit der jungen Männer probefragt hat: «Es mag sein, dass gewisse Umstände nicht ganz der Wahrheit entsprechen. Mittlerweile kann ich aber rasch erkennen, ob jemand authentisch berichtet. Und wenn mir etwas widersprüchlich vorkommt, hake ich nach. Ich sage den Jungs auch, dass sie bei der offiziellen Anhörung die Wahrheit sagen müssen, denn nur so werden sie glaubwürdig sein. Einzig bei der Frage, wie viel sie für die Überfahrt bezahlt haben, können deren Auskünfte nicht stimmen. Es muss ihnen von den Schleppern eingebläut worden sein, dass sie dazu nichts sagen dürfen. Alle behaupten, nichts bezahlt zu haben oder sich die Reise mit Arbeit verdient zu haben.»

Auch A. erzählt bei der Probefragung, die Überfahrt habe ihn nichts gekostet. «Ich habe für einen Mann in Libyen gearbeitet. Ich musste sein Haus neu anstreichen und für ihn putzen. Ich war drei Monate bei ihm. Dann hat er mich eines Tages zu dem Mann gebracht, der das Schiff hatte.» A.s Fluchtgründe könnten asylwürdig sein. Stockend erzählt er von den Begebenheiten, die zu seiner Flucht führten. Selbst der junge Übersetzer, der in Italien seinen Platz gefunden hat, nun in einem Hotel für die Reinigung des Schwimmbads zuständig ist und als Disk-

jockey amtiert, ist betroffen, als er erfährt, was A. alles durchgemacht hat. Er schüttelt seine hübschen Dreadlocks; auch er hat schon viele traurige Geschichten gehört, aber eine wie die von A. ist doch eher selten.

A. kommt aus Gambia. Sein Vater, Offizier beim Militär, tauchte unter, als das Dorf von Rebellen eingenommen wurde. A., damals vierzehn Jahre alt, wurde als Ältester der Familie abgeführt und unter Druck gesetzt, das Versteck des Vaters preiszugeben. Fünf Monate war er in Gefangenschaft und wurde geschlagen und mit Messern verletzt. Er zeigt auf die vernarbten Stellen an Beinen und Armen. Dann gelang ihm mit Hilfe eines Wächters die Flucht, möglicherweise, nachdem er diesem für sexuelle Dienstleistungen zur Verfügung stand. Aber das wird nicht so deutlich, weil A. beim Erzählen immer wieder verstummt und ihn die Geschehnisse erneut überwältigen. Als er dann endlich in Libyen ankam, steckte man ihn ins Gefängnis: «Weil ich schwarz bin. Das machen sie mit vielen.» Der Mann, für den er dann später gearbeitet habe, habe ihn aus dem Gefängnis geholt. Er brauchte jemanden, der ihm das Haus renovierte.

Warten auf bessere Zeiten

Bei der Eingangstür des Aufnahmezentrums in Priolo kauert verschüchtert ein Junge und hält die Kleider an sich gedrückt, die er eben erhalten hat. Er ist vierzehn oder fünfzehn Jahre alt. Er schaut zu Boden, vermeidet jeden Blickkontakt. «Das ist der, der mit dem gestrigen Schiff angekommen ist», erklärt Daniele, der allein für die Betreuung von neunzig Jugendlichen zuständig ist. «Ich hatte noch keine Zeit, mich um ihn zu kümmern.» Im Zentrum geht es laut zu und her. Diejenigen, die schon länger da sind, sind die, die den Ton angeben. «Es gibt eine klare Hierarchie: Sie verläuft zwischen länger Anwesenden und den neu Angekommenen – und zwischen Arabern und Schwarzafrikanern.» Daniele erzählt, dass er immer wieder Konflikte schlichten müsse und insbesondere junge Männer aus Ägypten zurechtweisen müsse. Es sei manchmal schwer zu begreifen, dass selbst die, die gemeinsam eine Überfahrt überstanden hatten, sich nachher «bekriegten».

Die Einrichtung von Priolo ist eine Übergangslösung. Eigentlich sollten die Jugendlichen höchstens zehn, vierzehn Tage in diesem «Zentrum» verbringen. Die meisten von ihnen sind schon mehrere Monate dort, manche bereits zehn Monate. Die italienischen Behörden sind mit der grossen Anzahl von Bootsflüchtlings heillos überfordert. Auch auf die Ankunft von so vielen Jugendlichen sei man nicht vorbereitet gewesen – und so müssten die «ragazzi» eben warten ...

Gegenwärtig halten sich vor allem Jugendliche aus Gambia, Senegal, Syrien, Mali, Somalia, Nigeria, Syrien und Ägypten im Camp auf. «Es gibt auch immer wieder junge Eritreer, aber die verschwinden regelmässig», berichtet ein interkultureller Über-

setzer bei AccoglieRete. «Sie werden nachts von Mittelsleuten abgeholt, die sie in andere Länder bringen, nach Schweden, nach Deutschland, in die Schweiz. Die sind total gut organisiert. Und Italien lässt sie gewähren; man hat ohnehin genug zu tun mit den Flüchtlingen aus andern Ländern. Die Jungs, die über nicht so gute Netzwerke verfügen, werden in Italien bleiben. Aber das wollen sie meist auch. Hier sind sie in Sicherheit. Man denke nur daran, was die meisten von ihnen allein in Libyen erlebt haben! Sie müssen zur Ruhe kommen können.»

Zukunftsperspektiven?

Cristina Moscuzza, die viele Jahre in Tansania in der Entwicklungszusammenarbeit tätig war und die Verhältnisse in afrikanischen Ländern gut kennt, ist desillusioniert. Seit sie als Freiwillige für AccoglieRete arbeitet, war sie mit den Schicksalen von unzähligen Jugendlichen konfrontiert. «Diejenigen, die die Überfahrt riskiert haben, hatten gute Gründe, hierher zu kommen. Unter den Jugendlichen gibt es kaum solche, die einfach auf ein Abenteuer aus sind.» Das Problem sei allerdings, dass mit der Ankunft in Europa die Jungs nicht einfach Zukunftsperspektiven erhielten. «Sie sind am Leben, ja, aber wie wird ihr weiterer Weg aussehen?», fragt sie. «Wir haben zwar die Operation Mare Nostrum, welche Menschen rettet, aber wir haben keine Vorstellungen ausgearbeitet, was anschliessend mit ihnen geschehen soll, geschweige denn eine Empfangskultur entwickelt.»

Am Ende jedes Probegesprächs werden die jungen Männer gefragt, wie sie sich ihre Zukunft vorstellen. Dies ist nicht nur ein rhetorischer Trick, um das Interview hoffnungsvoll enden zu lassen. Cristina Moscuzza: «Wir wollen damit bewirken, dass sich die jungen Männer konkret mit ihrer Zukunft auseinanderzusetzen beginnen. Viele hatten nur das Ziel Europa vor Augen. Doch die Ankunft hier ist erst der Beginn eines weiteren Wegs.» Und: «Das Erstaunliche ist, dass viele von ihnen ziemlich realistisch sind, was ihre Kompetenzen angeht. Klar gibt es diejenigen, die Fussballstar oder Arzt werden wollen, aber sie wissen selber, dass das oft nur ein Traum ist.»

Auf seine beruflichen Wünsche angesprochen, sagt A.: «Ich möchte Schweisser werden und in einer Garage arbeiten.» Vielleicht findet sich ein Garagist, der ihn ausbilden will. Ob Mustafa dereinst Rechtsanwalt wird, ist noch offen. Aber möglich ist vieles, wie die Geschichten der Jugendlichen zeigen. Sie haben viel auf sich genommen, die Flucht zu überstehen, und sie haben es geschafft, unzählige Schwierigkeiten zu bewältigen. Flavia Bottaro, die bereits mehrere Jugendliche betreut hat, meint: «Sie sind nicht nur Opfer, sie sind auch stark, und das wird ihnen auf ihrem weiteren Lebensweg helfen. Doch es braucht auch die Bereitschaft unserer Gesellschaft, dass dies gelingen kann.»

Rencontre avec des adolescents non accompagnés

Le «Giornale di Sicilia» rapporte que presque tous les jours arrivent des personnes en provenance d'Afrique. Plusieurs centaines, et parfois jusqu'à deux mille hommes, femmes et enfants accostent ainsi dans les ports de Sicile. Parmi eux se trouvent aussi des adolescents, surtout des jeunes hommes. L'auteure s'est entretenue avec certains d'entre eux qui lui ont raconté leur vie, expliqué leur motivation à quitter leur patrie et les étapes de leur voyage, qui a parfois duré plusieurs années. Leurs histoires présentent des points communs, mais elles sont aussi fortement imprégnées de ce que chacun de ces jeunes a personnellement vécu.

Nombreux sont ceux qui proviennent de milieux plutôt défavorisés. Ils ont été confrontés à des troubles politiques et des conflits, ont été témoins des violences qu'ont subi leurs proches ou ont eux-mêmes été victimes de violences. Pour la plupart, ces jeunes avaient donc de «bonnes» raisons d'émigrer en Europe. Aux dires d'une assistante d'une ONG, quasi aucune personne ne partirait par simple goût de l'aventure. Le problème est plutôt qu'arrivés en Italie, ces jeunes n'avaient tout simplement pas ou très peu de perspectives d'avenir: «Nous disposons certes de l'opération 'Mare Nostrum', qui permet de sauver des individus, mais nous n'avons rien élaboré concernant leur devenir ni développé de culture d'accueil les concernant». Pourtant, comme le démontre l'histoire de ces jeunes, ils présentent un grand potentiel: «Ils ont enduré bien des épreuves pour survivre lors de leur fuite et ont réussi à surmonter d'innombrables difficultés. Ils ne sont pas seulement des victimes: ils sont également forts et cela les aidera tout au long de leur parcours de vie. Mais il faut aussi que notre société soit disposée à reconnaître ce potentiel.»



Domenico Lucano subito dopo l'annuncio della sua vittoria. Riace, 2014.



Cosimina abbraccia LemLem e Abeba durante i festeggiamenti per la nomina a sindaco di Lucano. Riace, 2014.

«Spurwechsel» in Schweden: auf dem Weg zu einem flexiblen Migrationsrecht.

Manchmal endet Zuwanderung, oder auch schon der Versuch, in einer Sackgasse. Asylbewerber, bei denen kein Schutzbedarf festgestellt wird, werden abgelehnt, internationale Studierende bekommen nach dem Examen ihre Aufenthaltserlaubnis nicht verlängert, Ehen gehen in die Brüche und der ausländische Partner verliert sein Aufenthaltsrecht. In vielen solcher Fälle müssen die betroffenen Migranten ihr Zielland wieder verlassen, sind jedoch nicht immer bereit dazu; ihr Aufenthalt wird irregulär. Das Beispiel Schweden zeigt, inwieweit ein flexibles Migrationsrecht, das «Spurwechsel» zwischen unterschiedlichen Zuwanderungsformen ermöglicht, zumindest teilweise Abhilfe schaffen könnte. Insbesondere die Zulassung abgelehnter Asylbewerber als Arbeitsmigranten, bislang ein schwedischer Sonderweg, hat sich aus der Sicht des Gesetzgebers bewährt und wird nun weiter gefördert.

Im Jahr 2008 trat in Schweden eine grundlegende Liberalisierung der Regeln für Arbeitszuwanderung aus Nicht-EU-Staaten in Kraft. Zuwanderung zu Erwerbszwecken ist seither ohne qualitative oder quantitative Beschränkungen möglich, und die behördliche Arbeitsmarktpflicht, also die Prüfung, ob hinsichtlich einer spezifischen Stelle ausreichend Arbeitskräfte bereits im Land sind, wurde abgeschafft, um Arbeitgebern Flexibilität und eine schnellere Anwerbung von Arbeitnehmern aus dem Ausland zu ermöglichen (OECD 2012).

Eine weitere Komponente der Reform von 2008 war ein Brückenschlag zwischen Asylrecht und Arbeitsmigration. Asylbewerber, deren Anträge rechtskräftig abgelehnt werden, können seither innerhalb einer Frist von zwei Wochen eine Aufenthaltserlaubnis zu Arbeitszwecken beantragen, wenn sie zum Zeitpunkt der Ablehnung bereits gearbeitet haben und der Arbeitgeber Weiterbeschäftigung zusichert. Um welche Art und welchen Umfang von Erwerbsarbeit es sich handelt, ist un-

wichtig, solange geltende Tarifverträge bzw. branchenübliche Arbeitsbedingungen eingehalten werden und der Monatslohn wenigstens 13 000 schwedische Kronen, rund 1700 Schweizer Franken, beträgt (Parusel 2010).

Dieser «Spurwechsel» vom Asylbewerberstatus in den Aufenthalt zu Arbeitszwecken ist im internationalen Vergleich ungewöhnlich. Meist wird der Zuzug von Asylbewerbern als gesonderte und nicht mit anderen Aufenthaltszwecken zu vermischende Zuwanderungsform behandelt. In Schweden ist dieser Spurwechsel dagegen ausdrücklich erwünscht – nicht nur im Sinne einer humanen Zuwanderungspolitik, sondern auch aus Pragmatismus; ein abgelehnter Asylbewerber, der legal als Arbeitszuwanderer im Land bleibt, erspart den Behörden den erheblichen Aufwand einer Rückführung, und Arbeitgeber können ihre Beschäftigten behalten, auch wenn deren Asylanträge abgelehnt werden. Im Juni 2014 entschied das schwedische Parlament, Übergänge von abgelehnten Asylbewerbern in den Status als Arbeitszuwanderer weiter zu erleichtern. Bisher mussten Asylbewerber zum Zeitpunkt der Ablehnung mindestens sechs Monate gearbeitet haben. Nun sind vier Monate ausreichend, wenn der Arbeitsvertrag insgesamt wenigstens ein Jahr lang läuft.

Zuwanderung nach Schweden

Der Zuzug von Asylsuchenden ist in Schweden eine der wichtigsten Zuwanderungsspuren. Trotz seiner vergleichsweise geringen Bevölkerungszahl (rund 9,6 Millionen) war Schweden im Jahr 2013 das in absoluten Zahlen drittgrößte Zielland von Asylbewerbern (54 270) innerhalb der Europäischen Union, nach Deutschland (126 705) und Frankreich (64 760). Rund 53 Prozent aller Asylanträge wurden positiv entschieden, d.h. die Antragsteller erhielten eine Aufenthaltserlaubnis (Bitoulas 2014:6). Für 2014 wird mit einem weiter steigenden Zuzug gerechnet.

Der quantitativ größte Zuwanderungskanal, gemessen an erteilten Aufenthaltserlaubnissen, ist unterdessen die Zuwanderung aus familiären Gründen, beispielsweise der Nachzug von Angehörigen. Im Jahr 2013 kamen über 40 000 Drittstaats-

angehörige als Familienangehörige nach Schweden. Von Bedeutung war ferner die Zuwanderung im Rahmen der Freizügigkeit innerhalb der EU mit fast 21 000 neu zugezogenen Personen, der Zuzug von Arbeitskräften und Selbstständigen mit rund 19 000 erteilten Aufenthaltsbewilligungen, sowie rund 7500 internationale Studierende und Doktoranden.

Die Regulierung der Zuwanderung nach Aufenthaltswert

Nicht nur statistisch, sondern auch rechtlich ist das Zuwanderungsgeschehen in Schweden nach bestimmten Zwecken strukturiert, für die jeweils spezifische Voraussetzungen gelten. Das Ausländergesetz («utlänningslag») regelt in §1-2 die Aufenthaltsgewährung für Flüchtlinge, in §3 den Aufenthalt aus familiären Gründen, in §4 Aufenthalte aufgrund internationaler Verpflichtungen, in §5 Aufenthalte zum Zweck der Erwerbstätigkeit oder aufgrund anderweitigen Unterhalts und in §6 den Aufenthalt aufgrund besonders schwerwiegender Umstände, etwa bei Opfern von Menschenhandel. Diese Logik der Zuwanderungsordnung gilt so oder so ähnlich auch in anderen Ländern; auch das zunehmend wichtiger werdende EU-Migrationsrecht beruht auf sektoralen Rechtsakten, die je nach Kategorie unterschiedliche Normen festlegen, etwa für Familienangehörige, hochqualifizierte Arbeitnehmer oder Studierende aus Drittstaaten.

In der Praxis führt diese Strukturierung des Migrationsgeschehens oft zu Problemen, etwa bei Migranten, deren Aufenthaltswert erlischt bzw. die den Zweck ihres Aufenthalts ändern, ohne die Bedingungen für einen anderen Aufenthaltswert zu erfüllen; bei Asylbewerbern, deren Schutzanspruch verneint wird; oder auch bei Zuwanderern, die nicht einen bestimmten Aufenthaltswert verfolgen, sondern bei denen eine Kombination aus verschiedenen Erwartungen und Motiven die Migrationsentscheidung ausgelöst hat. In vielen solchen Fällen droht die Ausreisepflicht – aber auch wenn diese aus der Sicht des Zielstaates zumutbar ist, empfinden Migranten ihre Situation subjektiv oft anders und entziehen sich. Das Ergebnis sind irreguläre Aufenthalte. Diesen wiederum versucht der Staat mit Kontrollen und Zwangsmitteln beizukommen. Möglichkeiten des Spurwechsels zwischen unterschiedlichen Auf-

enthaltswerten können jedoch dazu beitragen, Irregularität zu vermeiden und gleichzeitig die Zuwanderung für den Arbeitsmarkt nutzbar zu machen.

Spurwechsel in Schweden – statistische Erkenntnisse

Neben der 2008 eingeführten Möglichkeit für abgelehnte Asylbewerber, in den Status als Arbeitszuwanderer zu wechseln, sieht das schwedische Recht weitere Formen des Spurwechsels vor. Die zahlenmäßig bedeutsamsten lassen sich anhand der offiziellen schwedischen Asylstatistik und der Statistik über die Bearbeitung von Anträgen auf Aufenthaltserlaubnisse ermitteln. Erleichtert wird eine entsprechende Auswertung der Datenbank des schwedischen Migrationsamtes dadurch, dass in Schweden nur eine zentrale staatliche Behörde für sämtliche Formen der Zuwanderung verantwortlich ist. Eine Einschränkung hinsichtlich der Validität der Daten dagegen besteht darin, dass automatisierte Auswertungen nur ohne Rücksicht auf etwaige Zeiträume zwischen dem Entstehen der ersten, ursprünglichen Aufenthaltswert und der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu einem anderen Zweck möglich sind. Bei Drittstaatsangehörigen beispielsweise, die eine Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken bekommen haben und vorher einen Aufenthaltstitel zu Studienzwecken hatten, ist somit nur erkennbar, in welchem Jahr die Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken erteilt wurde. Wann die vorherige Aufenthaltserlaubnis erteilt worden war, bleibt unberücksichtigt.

Im Jahr 2012 wurde, wie Tabelle 2 zeigt, 1372 Personen, die zuvor Asyl beantragt hatten, eine Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken erteilt. Im Jahr 2013 waren es 958 Personen. Von der 2008 eingeführten Möglichkeit des Spurwechsels wird demnach relativ rege Gebrauch gemacht, obwohl die Arbeitslosigkeit unter Drittstaatsangehörigen in Schweden relativ hoch ist (EC/EMN 2014: 9) und es für Neuzuwanderer als schwierig gilt, eine Anstellung zu finden. Neben dem Wechsel in die «Arbeitsspur» haben viele Asylbewerber in eine Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen gewechselt, etwa durch Eheschließung oder Partnerschaft. Wechsel in Aufenthaltserlaubnisse zu Studienzwecken sind dagegen selten.

	2009	2010	2011	2012	2013
Familiäre Gründe	38 332	30 287	32 469	41 156	40 026
Humanitäre Gründe (Asyl)	11 065	11 821	12 334	16 943	28 438
Freizügigkeit EU/EWR	17 606	18 480	23 226	25 501	20 712
Arbeit	17 954	16 373	17 877	19 936	19 292
Studium/Ausbildung	13 487	14 188	6836	7092	7559
Andere Gründe	200	309	392	462	560
Insgesamt	98 644	91 458	93 134	111 090	116 587

Tabelle 1: Gesamtzuwanderung nach Schweden 2009-2013 nach Zuwanderungszweck

Quelle: Migrationsverket, Berechnung anhand der erstmalig erteilten Aufenthaltserlaubnisse bei Drittstaatsangehörigen bzw. Aufenthaltbescheinigungen (bei EU-Bürgern)

Die quantitativ stärksten Gruppen unter allen Personen, die 2012 und 2013 aus dem Asylverfahren in den Aufenthalt zu Erwerbszwecken wechseln konnten, waren Staatsangehörige der Mongolei (369), des Irak (353) und des Iran (157).

Spurwechsel	2012	2013	Gesamt
Asylverfahren → Arbeitsmarkt	1372	958	2330
Asylverfahren → familiäre Gründe	1251	924	2175
Asylverfahren → Studienzwecke	1	5	6

Tabelle 2: Spurwechsel von Asylbewerbern

Quelle: Migrationsverket, eigene Datenbankabfrage, Stand 23. März 2014

Tabelle 3 zeigt Spurwechsel von Drittstaatsangehörigen, die eine Aufenthaltserlaubnis für Studienzwecke hatten, hin zu anderen Aufenthaltsformen. Studierende, die nach ihrem Abschluss im Land bleiben wollen, können beispielsweise eine Ehe oder Partnerschaft mit schwedischen Staatsbürgern oder Ausländern mit Aufenthaltsrecht eingehen und daraufhin eine Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen bekommen. Davon machten 2012 und 2013 insgesamt 1274 Personen Gebrauch. Mitunter kommt es auch vor, dass Asyl beantragt wird (336 Personen in den Jahren 2012-2013). Der Wechsel in die Arbeitsspur wurde bis vor Kurzen eher streng gehandhabt; er war nur dann möglich, wenn ein ausländischer Student schon vor dem Ablauf der an den Studienzweck gebundenen Aufenthaltserlaubnis einen Arbeitsplatz oder wenigstens ein entsprechendes Angebot hatte. Erst seit Juli 2014 ist es möglich, nach dem Studienabschluss für sechs Monate zum Zweck der Arbeitssuche im Land zu bleiben. Dennoch ist diese Form des Spurwechsels unter internationalen Studierenden die häufigste: Insgesamt 4145 Studierende wechselten 2012 und 2013 in den Status als Arbeitsmigranten.

Bei Personen, die als Arbeitszuwanderer nach Schweden kommen, fanden in den vergangenen zwei Jahren die meisten Spurwechsel in Richtung Asyl statt (Tabelle 4). Dies ist jedoch fast ausschliesslich einem Sonderfall geschuldet. Fast 4700 der insgesamt rund 5300 Personen, die als Arbeitszuwanderer Asyl beantragten, stammten ursprünglich aus Syrien. Da Aufenthaltserlaubnisse zu Arbeitszwecken anfangs stets befristet sind, fast alle Asylbewerber aus Syrien aber anerkannt werden und sofort eine Daueraufenthaltsgenehmigung bekommen, ist dieser Schritt naheliegend. Möglicherweise haben mitunter auch bereits in Schweden lebende syrische Unternehmer im

Spurwechsel	2012	2013	Gesamt
Studienzwecke → Arbeitsmarkt	2245	1900	4145
Studienzwecke → familiäre Gründe	672	602	1274
Studienzwecke → Asylantrag	132	204	336

Tabelle 3: Spurwechsel von Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltserlaubnis zu Studienzwecken, 2012

Quelle: Migrationsverket, eigene Datenbankabfrage, Stand 23. März 2014

Herkunftsland verbliebenen Landsleuten Stellen angeboten, um ihnen so eine legale Einreise zu ermöglichen, und diese beantragten nach ihrer Ankunft Asyl. Schweden verfügt über eine zahlenmässig starke und teilweise gut integrierte sowie ökonomisch erfolgreiche syrische Diaspora (OECD 2012: 298, Fargues/Fandrich 2012:18).

Abgesehen vom Sonderfall Syrien sind Spurwechsel aus der Arbeitsmigration ins Asyl eher selten, trotz der insgesamt hoch erscheinenden Gesamtzahl von 5338 Personen in den Jahren 2012 und 2013. Über 1250 Personen wechselten im gleichen Zeitraum aus der Arbeitsspur in den Aufenthalt aus familiären Gründen, und 360 bekamen eine Aufenthaltserlaubnis zu Studienzwecken.

Spurwechsel	2012	2013	Gesamt
Arbeitsmarkt → Asylantrag	1916	3422	5338
Arbeitsmarkt → familiäre Gründe	564	690	1254
Arbeitsmarkt → Studienzwecke	142	218	360

Tabelle 4: Spurwechsel von Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken, 2012

Quelle: Migrationsverket, eigene Datenbankabfrage, Stand 23. März 2014

Spurwechsel als pragmatische Lösung

In Anbetracht der statistischen Auswertung und des geltenden Ausländerrechts in Schweden ergibt sich eine Reihe möglicher Deutungen hinsichtlich der beobachteten Spurwechseldynamik. Sie lässt sich einerseits dadurch erklären, dass Zuwanderer mitunter zunächst eine nicht zu den ursprünglich intendierten Zuwanderungsmotiven passende Einreise- und Aufenthaltsform wählen und dann nachträglich – wenn möglich – in die «richtige» Spur wechseln, also den Zuwanderungszweck nachträglich korrigieren. Dies dürfte etwa bei vielen Asylbewerbern der Fall sein, die keinen Anspruch auf einen Schutzstatus haben, denen aber der Übergang in Aufenthalte zu Arbeitszwecken gelingt. Andererseits können sich Zuwanderungsmotive auch nach einiger Zeit im Zielland ändern, etwa bei Studenten, die ursprünglich vielleicht nur zum Studieren nach Schweden kommen wollten, dann aber nach dem Abschluss doch weiter im Land bleiben möchten und beispielsweise eine Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken beantragen. Administrative Daten allein reichen sicher nicht aus, um den individuellen Motiven für Spurwechsel auf den Grund zu gehen. Offensichtlich ist jedoch, dass Zuwanderungsmotive nicht statisch sein müssen, sondern mehrdimensional und dynamisch sein können.

Die quantitative Bedeutung der festgestellten Spurwechsel lässt ebenfalls Deutungsspielräume offen. Angesichts einer Gesamtzuwanderung in Höhe von weit über 100 000 Personen im Jahr 2013 erscheinen die oben besprochenen Zahlen zu Spurwechseln in Schweden eher gering. In absoluten Werten aber handelt es sich durchaus um nennenswerte Grössenord-

nungen; es sind nicht isolierte Einzelfälle, vielmehr sind häufige Muster deutlich erkennbar.

Festzuhalten bleibt, dass Daten zu Spurwechseln von Migranten als Indikator für die Komplexität der Wanderungsmotive von Drittstaatsangehörigen und für die Änderung dieser Wanderungsmotive im Laufe eines Migrations- und Integrationsprozesses dienen können. Sie lassen aber auch Schlussfolgerungen über die Flexibilität des Zuwanderungsrechts zu. Anstatt Migrationsprozesse jeweils nur in Abhängigkeit von nur einem spezifischen Einreise- und Aufenthaltszweck zu betrachten, der linear entweder zu einer zweckkonformen und dauerhaften Etablierung im Zielland oder aber in eine Sackgasse führt, an deren Ende die Ausreisepflicht steht, kann eine proaktive Einstellung zu Spurwechseln sowohl einen pragmatischen und humanitären Umgang mit Härtefällen ermöglichen wie auch verhindern, dass beispielsweise abgelehnte Asylbewerber, die sich bereits in den Arbeitsmarkt eingegliedert haben, in irreguläre Aufenthalte und Passivität abrutschen. Ferner können Möglichkeiten des Spurwechsels auch dazu beitragen, das vorhandene Zuwanderungsgeschehen gezielter für den Arbeitsmarkt und die Linderung eines Fachkräftemangels zu nutzen.

Literatur

- Bitoulas, Alexandros**, 2014, Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2013. Eurostat data in focus 3/2014. **European Commission** (EC), European Migration Network (EMN), 2014, A Descriptive Analysis of the Impacts of the Stockholm Programme 2010-2013. Brussels: European Commission.
- Fargues, Philippe, Christine Fandrich**, 2012, The European Response to the Syrian Refugee Crisis – What Next? MPC Research Report 2012/14. San Domenico di Fiesole: European University Institute.
- OECD**, 2012, Connecting with Emigrants. A Global Profile of Diasporas, OECD Publishing.
- OECD**, 2012, Recruiting Immigrant Workers: Sweden 2011, OECD Publishing.
- Parusel, Bernd**, 2010, Nachfrageorientierte Arbeitsmigration nach Schweden: Geringer Zuwachs trotz Liberalisierung. In: Zeitschrift für Sozialreform, 56/4: 477-488.

«Changement de voie» en Suède

Parfois, l'immigration, ou juste la tentative d'immigrer, finit dans une impasse. Les requérants d'asile, dont les autorités ne reconnaissent pas le besoin de protection, sont déboutés; l'autorisation de séjour des étudiants étrangers, diplôme en poche, n'est pas prolongée; des mariages font naufrage et le conjoint étranger perd son droit de séjour. Dans nombre de ces cas, les migrants concernés doivent à nouveau quitter le pays d'accueil, mais ne le consentent pas, et leur séjour devient alors illégal. L'exemple de la Suède montre dans quelle mesure un droit flexible en matière de migration rend possible «le changement de voie» entre les différentes formes d'immigration et pourrait constituer une solution, tout au moins partiellement. La voie de la migration économique est concédée aux requérants d'asile déboutés. Jusqu'alors considéré comme particularité suédoise en matière de migration, le législateur a estimé que ce système a fait ses preuves, aussi le pays encourage-t-il ce genre d'immigration.

En 2008, la Suède a adopté une libéralisation fondamentale des règles en matière d'immigration de travail provenant des Etats non membres de l'UE. Depuis lors, l'immigration de travail est désormais possible sans limitation quantitative ou qualitative. Une des composantes de cette réforme de 2008 fut de dresser une passerelle entre le droit en matière d'asile et celui de la migration économique. Les requérants d'asile, dont la demande a été refusée, peuvent requérir une autorisation de séjour pour activité lucrative dans un délai de deux semaines si, au moment du refus de leur demande, ils travaillaient déjà et que leur employeur assure leur occupation.

Bernd Parusel hat Politikwissenschaft an der FU Berlin studiert und promovierte am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien der Universität Osnabrück. Er ist Experte des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) beim schwedischen Migrationsamt.

Un progetto contro la paura.

Da alcuni mesi l'associazione «Hayat» si adopera, in Ticino, per accogliere e assistere i rifugiati siriani giunti in Svizzera attraverso l'Italia. La terribile guerra che devasta da più di tre anni la Siria, costringendo all'esodo milioni di persone, ha infatti indotto alcuni privati cittadini, residenti nei villaggi malcantonesi di Banco, Bedigliora, Curio e Novaggio, a organizzarsi in associazione per offrire il loro aiuto concreto nell'accoglienza di alcune famiglie di profughi. A colloquio con la presidente dell'associazione cerchiamo di illustrare più da vicino le attività di «Hayat».

Marialaura Holecz, che cosa significa il nome della vostra associazione e qual è il suo scopo?

«Hayat» è una parola araba che significa «vivere». La nostra è un'associazione apolitica e aconfessionale, nata nel piccolo comune di Bedigliora nell'autunno 2013 con lo scopo di sensibilizzare le autorità e la popolazione sull'emergenza umanitaria che colpisce la Siria così come altri paesi in guerra. Vogliamo contribuire nel nostro piccolo a lenire le sofferenze delle persone costrette ad abbandonare il proprio paese per sfuggire agli orrori di questi conflitti.

Le tragedie che stanno martoriando il Medio Oriente ci hanno messo di fronte ad un'emergenza umanitaria di dimensioni inedite. Oggi milioni di disperati bussano alle porte dell'Europa e in generale del mondo occidentale alla ricerca di pace, giustizia, speranza, pane, o semplicemente di un'esistenza migliore.

Cosa vi ha indotti ad agire?

Quando leggiamo l'ennesima notizia di barconi rovesciati col loro carico umano al largo della Sicilia, di bambini bombardati nelle città della Siria, di persone torturate dai regimi repressivi e violenti dei loro paesi, ci indigniamo e commuoviamo. Poi però, inquietati da quella che percepiamo come una vera e propria invasione di migranti, lasciamo spes-

so che la paura prenda il sopravvento sulla solidarietà. La paura finisce così col prevalere: paura di perdere il nostro benessere, specialmente in un momento in cui lo spettro della crisi economica fa scricchiolare le nostre certezze materiali, paura di perdere la nostra sicurezza sociale, o la nostra identità culturale. Rischiamo così di vedere nel profugo o nel migrante che preme alle frontiere dei nostri paesi più una minaccia al nostro benessere che una persona, bisognosa di essere accolta e aiutata.

Dunque ritenete che un'associazione tipo «Hayat» possa aiutare la gente a superare certe paure o pregiudizi di stampo xenofobo?

L'operato di «Hayat» è ispirato alla convinzione che superando la paura e lasciando spazio all'accoglienza sia possibile aprirsi all'arricchimento che l'incontro con l'altro porta sempre con sé. L'associazione coordina una rete di persone, residenti sul territorio, disposte a impegnarsi personalmente in questo progetto di accoglienza solidale, adoperandosi per creare le condizioni affinché persone in fuga da conflitti possano stabilirsi nella regione, e agevolandone l'inserimento nel tessuto sociale. In questo senso svolge anche un'implicita funzione di mediazione, in quanto costituisce un ponte tra le famiglie giunte nei nostri comuni e la popolazione locale.

Di che cosa si occupa all'atto pratico «Hayat»?

In primo luogo di reperire alloggi idonei, che soddisfino cioè i requisiti imposti dal Cantone, il quale a sua volta garantisce il pagamento dell'affitto delle abitazioni in cui i profughi vengono collocati; successivamente, in collaborazione con Soccorso Operaio e con la popolazione locale, «Hayat» si occupa di arredare gli appartamenti con la mobilia e le suppellettili indispensabili. Quando tutto è pronto per accogliere una famiglia di rifugiati, i membri di «Hayat» e i volontari che collaborano con l'associazione si attivano per inserire queste persone nella comunità – contattando il municipio, il medico, stabilendo i contatti con la scuola e gli insegnanti nel caso di presenza di minori –, e per aiutarle a far fronte ai diversi bisogni della vita quotidiana – mostrando loro come utilizzare la rete di trasporti pubblici, accompagnandole a fare la spesa, etc. Dal momento che una seppur minima conoscenza della lingua è il requisito indispensabile per avviare qualsiasi processo di

integrazione, «Hayat» si impegna inoltre per offrire a queste persone dei corsi di italiano.

Come vedete il futuro di «Hayat»? Auspicete che la vostra associazione si ingrandisca, per coprire un territorio più ampio e moltiplicare la sua offerta?

È ovvio che una rete del genere può funzionare solo se tutti gli attori coinvolti risiedono in un medesimo comprensorio. «Hayat» si adopera tuttavia anche per stabilire contatti all'esterno di questo, nella speranza che anche in altri comuni sorgano progetti simili. Eventuali volontari, interessati a istituire in altri comuni o in altre regioni reti di accoglienza solida analoghe alla nostra, possono usufruire della consulenza della nostra associazione. «Hayat» si occupa inoltre di coordinare eventuali interventi di singoli che desiderassero mettersi a disposizione per servizi puntuali (p.es. lezioni di italiano, trasporti, reperimento di abitazioni, rifornimento di capi di abbigliamento, mobilia, elettrodomestici). È ovvio che l'ideale sarebbe di poter offrire un'accoglienza dignitosa ed efficace al maggior numero possibile di profughi. Per questo motivo «Hayat» è quindi alla continua ricerca di alloggi sul territorio ticinese, ma soprattutto di volontari e collaboratori. L'ideale sarebbe quello che si formassero sul territorio piccole associazioni simili alla nostra che si facessero carico, nei diversi comuni, di assistere e accompagnare nella quotidianità queste persone nella loro nuova vita di profughi nel nostro paese.

L'appoggio privato ai rifugiati non è possibile in tutti i Cantoni. Come vi organizzate in Ticino?

«Hayat» opera in collaborazione con il Soccorso Operaio Svizzero SOS. Il SOS Ticino funge da ponte tra gli immigrati e il territorio, occupandosi della ricerca di alloggio e di lavoro, di intermediazione con servizi, istituzioni e con l'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento del Dipartimento della sanità e della socialità DSS. Il Cantone si occupa di coprire i costi dell'affitto degli appartamenti dove sono ospitati i profughi, della loro cassa malati e del loro mantenimento.

Come finanziate le vostre altre attività e quante persone state seguendo attualmente?

«Hayat» si finanzia grazie alla tassa sociale annuale di 20 franchi e soprattutto grazie alle donazioni dei sostenitori. Fino a questo momento «Hayat» è riuscita ad accogliere tre nuclei famigliari nel Malcantone, per un totale di 14 persone.

Voi non vi limitate ad aiutare i rifugiati, ma svolgete indirettamente un progetto per lottare contro le paure di stampo xenofobo. Come reagisce la popolazione?

La reazione della popolazione, che si è subito messa a disposizione in mille modi diversi, è stata incoraggiante. La segreteria dell'associazione ha ricevuto e continua a ricevere molte telefonate da persone che desiderano donare vestiti, elet-

Ein Projekt gegen die Angst

Seit einigen Monaten engagiert sich im Kanton Tessin der Verein «Hayat» für die Unterbringung und Betreuung von syrischen Flüchtlingen, die über Italien in die Schweiz gelangt sind. Die schwierige Situation vieler syrischer Familien bewog Freiwillige der Gemeinde Banco di Bedigliora, auf privater Basis Hilfe anzubieten und für Unterkunft und soziale Unterstützung der aus Syrien Vertriebenen zu sorgen. Im Gespräch mit der Präsidentin des Vereins werden die Aktivitäten von «Hayat» näher erläutert.

MariLaura Holecz erzählt davon, wie sie und befreundete Frauen sich nicht länger zufrieden geben wollten, untätig dem Elend syrischer Flüchtlinge zuzusehen. Die Zeitungsberichte über bombardierte Städte, über Bootsflüchtlinge, über Familien mit Kindern auf der Flucht hätten sie dazu bewogen, im Kleinen aktiv zu werden. Sie gründeten den Verein «Hayat», was auf Arabisch «Leben» bedeutet. In Zusammenarbeit mit dem Tessiner Arbeiterhilfswerk SOS Ticino bietet der Verein Wohnungen für syrische Flüchtlinge an und begleitet die Familien bei der Integration in die Gemeinde. Der Verein «Hayat» ist überzeugt, dass ihre Aktion auch ein Projekt gegen die Angst gegenüber dem Fremden ist. Die Reaktionen aus der Bevölkerung seien sehr positiv, und es würden sich kontinuierlich Personen melden, die Hilfe anboten.

trodomestici, mobili, o mettersi a disposizione per l'insegnamento dell'italiano, o per fungere da interpreti.

Nonostante l'appoggio che ricevete, riscontrate difficoltà?

I problemi non sono mancati e non mancano. Non è sempre facile capire e interpretare correttamente i reali bisogni di persone che provengono da realtà culturali tanto diverse dalla nostra. L'ostacolo della lingua non è da sottovalutare, come anche quello delle nostre e delle loro aspettative, non sempre coincidenti e non sempre realistiche. La sfida più grande per «Hayat» è oggi quella di riuscire, col tempo, a restituire un po' di serenità alle persone accolte, e di vederle integrate nella comunità.

Grazie mille per l'intervista!

MariLaura Holecz è presidente dell'associazione «Hayat».

Zoom sur le sort des « réfugiés climatiques ».

Ioane Teitiota a 37 ans. Il est père de trois enfants et originaire de la République des Kiribati, un archipel du Pacifique composé d'une île et de 32 atolls, dépassant à peine le niveau de la mer et régulièrement envahi par l'océan. Selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, la montée du niveau des mers menace les infrastructures qui soutiennent les moyens de subsistance de nombreuses communautés des îles du Pacifique. Vu le danger, Ioane Teitiota immigre en Nouvelle-Zélande en 2007 avec sa famille et soumet une demande de statut de réfugié pour cause de réchauffement climatique. Cette demande lui a été définitivement refusée, ce qui le menace lui et sa famille de déportation vers leur pays d'origine.

La plupart des victimes d'aléas naturels ou de l'impact des changements climatiques se déplacent au sein même de leur propre pays. Quand elles franchissent les frontières, elles ne bénéficient pas du statut de réfugiés car les dispositions internationales ne prennent pas en compte les déplacements forcés causés par les effets des changements climatiques.

Pour l'article 1^{er} A de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, un réfugié est une personne qui, « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ». Généralement, ces déplacés transfrontaliers ne relèvent pas du droit international des réfugiés, et le droit international des droits de l'homme n'aborde pas les questions clé de leur admission, de leur séjour et de leurs droits fondamentaux. De même, les critères de distinction entre les mouvements forcés et les mouvements volontaires provoqués par les catastrophes naturelles n'ont pas encore été élaborés. Le statut de « réfugié

climatique » (terme utilisé dans la presse mais qui n'a aucune traduction juridique) que demande Ioane Teitiota n'existe pas et n'a donc aujourd'hui aucune justification juridique.

La menace des changements climatiques

Les aléas naturels et l'impact des changements climatiques ne menacent pas seulement les Kiribati. L'ensemble des atolls risquent de subir les conséquences de la montée des eaux et engendrer davantage de mouvements de populations, y compris transfrontaliers. La région est considérée comme la plus vulnérable du monde aux changements climatiques.

Entre 2008 et 2012, tremblements de terre, ouragans et inondations ont forcé 144 millions de personnes dans le monde à quitter leur maison – plus de dix-huit fois la population entière de la Suisse.

En Asie du Sud-Est, quatre millions de personnes ont été déplacées suite à des catastrophes. Quand le typhon Haiyan – le plus puissant jamais mesuré – a frappé les Philippines en 2013, plus de dix pourcent de la population ont été touché.

La sécheresse qui a frappé la Corne de l'Afrique en 2011 et 2012 a affecté 13 millions de personnes et forcé deux millions à se déplacer au sein de leur propre pays et au-delà des frontières pour trouver des vivres, de l'eau, un abri.

De plus, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) prévoit une augmentation de la fréquence et de l'intensité des catastrophes hydrométéorologiques, ce qui affectera la montée des eaux et la variabilité des pluies et provoquera davantage de déplacements de populations.

Selon le GIEC, une augmentation de quatre degrés Celsius des températures globales pourrait engendrer une élévation du niveau de la mer de 0,5 à 2 mètres. Les conséquences d'un tel phénomène provoqueraient le déplacement de millions de personnes des Caraïbes, de l'océan indien, de l'océan pacifique et même de l'Europe.

Pour combler un vide: l'Initiative Nansen

Conscients du vide juridique dont sont victimes Ioane Teitiota et les siens, les gouvernements suisse et norvégien se sont engagés lors de la Conférence ministérielle du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) qui célébrait le 60^{ème} anniversaire de la Convention de Genève à «coopérer avec les Etats intéressés, le HCR et tout autre acteur concerné dans le but de mieux comprendre ce type de mouvements transfrontaliers».

« Confrontés à cette lacune juridique importante et l'indisposition de la part des Etats membres du comité exécutif du HCR à donner un mandat correspondant au HCR, nous avons décidé d'agir ensemble avec la Norvège », explique l'Ambassadeur Claude Wild, chef de la Division sécurité humaine au sein du Département fédéral des affaires étrangères.

Pour mettre en œuvre cet engagement, la Suisse et la Norvège ont lancé en 2012 l'Initiative Nansen dont le nom vient de Fridtjof Nansen, premier Haut-Commissaire pour les réfugiés au sein de la Société des Nations. Avec le « passeport Nansen », il avait inventé en 1922 une forme de statut international pour les réfugiés apatrides. Il est surtout connu du public pour ses expéditions polaires, qui ont grandement contribué à notre compréhension des dynamiques climatiques à l'œuvre dans l'Arctique.

L'un des objectifs clé vise à définir d'ici à 2015 une série de recommandations pour accueillir et protéger les déplacés transfrontaliers, victimes de catastrophe, qu'elle soit soudaine (inondations, glissements de terrain, tremblements de terre), ou progressive (sécheresse, salinisation ou montée du niveau de la mer).

Sans demander la création immédiate d'une nouvelle Convention qui serait prématurée et difficilement imaginable en dehors des organisations internationales, l'Initiative Nansen met la question à l'ordre du jour international et appelle les Etats à relever le défi que ces mouvements de population représentent.

Concrètement, elle vise la création d'un programme de protection des personnes déplacées d'un pays à l'autre pour cause d'aléa naturel, provoqué ou non par les changements climatiques.

L'Allemagne, l'Australie, le Bangladesh, le Costa Rica, le Kenya, le Mexique et les Philippines se sont associés à l'Initiative au sein de son comité de pilotage. Le groupe accueille, guide et dirige le processus en appui à la Suisse et à la Norvège. Le professeur Walter Kälin, envoyé de la Présidence, apporte une orientation stratégique au processus et une longue expérience en tant qu'ancien Représentant du Secrétaire général des Nations Unies pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays.

« Pour l'instant, il n'y a pas d'appétit pour un processus formel de la part des gouvernements. L'Initiative Nansen tente de créer un consensus à travers un processus intergouvernemental. Le plus important, c'est que tous les gouvernements commencent à réfléchir à la situation. Car le défi est aujourd'hui une réalité, et tout défi doit être relevé », insiste Walter Kälin. « Pour pouvoir protéger les personnes affectées, nous voulons consulter les gouvernements pour développer des normes de traitement des personnes affectées lors de leur admission, leur séjour et leur accès aux droits fondamentaux tout en clarifiant le rôle des acteurs humanitaires et de développement », conclut-il.

Impliquer, consulter, s'accorder – un processus régional et mondial

Le processus consiste en une série de consultations dans les régions particulièrement affectées afin de mieux comprendre les contextes actuels, d'identifier les lacunes qui persistent, ainsi que les bonnes pratiques déjà en place sur le terrain. L'échange d'expériences et la mise en place d'une base de connaissances sur les dynamiques de déplacement et sur les défis concernant la protection, permettent de forger un dialogue mondial.

Ces consultations ont débuté en 2013 et ont eu lieu dans le Pacifique (Iles Cook), en Amérique centrale (Costa Rica), en Afrique de l'Est (Kenya) et se tiendront prochainement en Asie du Sud-Est (Philippines) et en Asie du Sud. Cette approche régionale est essentielle pour le travail de l'Initiative et a montré que les contextes et besoins varient considérablement d'une région à l'autre, voire d'une communauté à l'autre. Il est donc indispensable de prévoir des mécanismes répondant aux spécificités de chaque région. Le rôle des organisations régionales est, à cet égard, essentiel.

« Les catastrophes peuvent frapper toutes les populations, peu importe leurs passeports et nationalités. C'est pourquoi il faut que les gouvernements et les institutions prennent en compte l'élément de migration dans leurs activités de prévention et réponse aux urgences, particulièrement vu les effets des changements climatiques », a déclaré Kathy Rodriguez, Directrice générale des migrations et des étrangers au Costa Rica, lors de la consultation en Amérique centrale en décembre 2013.

La consultation dans le Pacifique a impliqué directement les ministères des îles Cook et d'autres Etats voisins ainsi que des représentants de la société civile, qui ont montré un grand intérêt. Selon eux, il faut investir en priorité dans des mesures d'adaptation aux changements climatiques et de réduction des risques afin que la population de ces pays puisse rester aussi longtemps que possible chez eux.

« Nous voulons que les générations à venir puissent vivre sur nos îles pendant longtemps. Cependant, nous ne pouvons pas ignorer la montée des eaux qui affectent les territoires côtiers

de basse altitude dans le Pacifique, ni les catastrophes qui provoquent des déplacements de populations. C'est une réalité inévitable. Pourtant, pour les communautés du Pacifique, le déplacement est la dernière option. Nous devons donc développer des mesures de prévention et d'adaptation pour leur permettre de rester sur leur île et placer le thème des déplacements au centre des débats sur les changements climatiques et la réduction des risques de désastres. Sinon, ce sera comme enfouir nos têtes dans le sable », a pour sa part conclu Elizabeth Wright-Koteka, Chef de cabinet du Premier ministre des îles Cook, Henry Puna.

2015 – Vers une consultation mondiale pour un programme de protection

Les conclusions de ces consultations ainsi qu'une proposition de programme de protection pour les « réfugiés climatiques » qui se trouvent dans la même situation que Ioane Teitiota à Kiribati seront présentées en 2015 lors d'une consultation mondiale organisée par l'Initiative Nansen.

« Ce programme ne s'occupera pas seulement des standards et des modèles de protection des déplacés environnementaux, mais aussi de savoir comment assurer la collaboration entre Etat d'origine et Etat d'accueil et comment améliorer le travail des organisations humanitaires et d'aide au développement. On souhaite qu'il devienne un tremplin pour les débats et négociations dans le cadre de l'ONU ou d'organisations régionales », ajoute Walter Kälin.

Faire avancer le débat vers des solutions concrètes

Aux Tuvalu, autre pays du Pacifique composé de neuf atolls dangereusement menacés par la montée des eaux, une autre famille a demandé à deux reprises l'asile à la Nouvelle-Zélande. La demande – qui a été refusée – argumentait que les effets des changements climatiques menacent leur vie quotidienne.

Cependant, le tribunal de l'immigration néozélandais a reconnu que forcer la famille à retourner aux Tuvalu entraînerait une contrainte excessive étant donné que la majorité de la famille vit déjà en Nouvelle-Zélande et leur intérêt de vivre auprès d'eux est légitime. La permission leur a donc été accordée pour des motifs humanitaires, de regroupement familial, qui ne sont pas liés à la situation aux Tuvalu.

La famille a été chanceuse, mais c'était une solution exceptionnelle pour un cas exceptionnel, et non un aboutissement.

« L'analyse juridique minutieuse de ce cas montre clairement que la protection des personnes qui tentent de se déplacer vers d'autres pays pour s'adapter et échapper aux effets néfastes des changements climatiques n'existe pas dans la loi interna-

Das Los der «Klimaflüchtlinge»

Ioane Teitiota ist 37 Jahre alt. Er ist dreifacher Vater und stammt aus Kiribati, einem Inselstaat im Pazifik, der eine Insel und viele, weit auseinander liegende Atolle umfasst. Diese sind nur wenige Meter hoch und werden regelmässig überschwemmt. Die Existenz auf diesen Inseln ist nach Ansicht des Weltklimarats IPCC gefährdet. Ioane Teitiota, der dadurch Gefahr für sich und seine Familie sieht, hat sich auf den Weg nach Neuseeland gemacht und dort ein Asylgesuch als «Klimaflüchtling» gestellt. Sein Gesuch wurde abgelehnt. Gefährdung durch Klimaveränderung wird nicht als Fluchtgrund anerkannt.

Schicksale wie jenes von Ioane Teitiota haben die Regierungen der Schweiz und Norwegens bewogen, 2012 die Nansen-Initiative ins Leben zu rufen. Bis 2015 will diese Organisation mit Sitz in Genf Empfehlungen erarbeiten, wie die Weltgemeinschaft mit den Opfern von Umweltbedrohungen umgehen könnte, seien dies Katastrophen (Stürme, Überschwemmungen etc.) oder langsame Entwicklungen (wie das Versinken der Kiribati-Atolle oder lang anhaltende Dürren). Die Opfer von solchen Klimaveränderungen sind keine klassischen Flüchtlinge, aber sie werden zum Weggehen gezwungen und brauchen Schutz.

tionale actuelle », souligne le Professeur Walter Kälin. « C'est là que l'Initiative Nansen espère faire la différence et justement contribuer, aux côtés des gouvernements et partenaires concernés, à permettre à ce qu'une famille menacée par la montée des eaux ou frappée par la sécheresse puisse se mettre à l'abri et obtenir une protection au-delà de la frontière grâce à des mécanismes en place. Le combat de la famille des Tuvalu et de Ioane Teitiota aux Kiribati doit servir de prise de conscience pour faire avancer les débats sur le sujet et apporter de réelles solutions à ces personnes », insiste Walter Kälin.

Chirine El-Labbane est responsable de la communication à l'Initiative Nansen à Genève et fait partie du Pool d'experts suisses pour la promotion civile de la paix mis en place par le DFAE.



Ernest, originario del Ghana, lavora in un agriturismo e si prende cura della crescita dei bachi da seta. Caulonia Superiore, 2014.



Alcune ragazze appena arrivate a Riace Marina che si rilassano al mare. Riace Marina, 2014.

La Suisse, terre d'accueil.

J'ignore comment j'ai pu passer la douane suisse avec mes faux papiers, mais j'y suis parvenue avec mes deux enfants. Nous sommes arrivés à Genève.

Après quelques jours chez les Santucho, nous nous installons tous les trois dans un appartement où vivent des Boliviens, à Meyrin. Nous vivrons là longtemps avec trois hommes et beaucoup de femmes de passage. Je suis heureuse d'avoir une chambre séparée avec les deux enfants, qui ont maintenant 6 et 2 ans.

Antonio, que j'ai rapidement pu inscrire à l'école, est très inquiet depuis notre arrivée. Il vient de connaître la prison, il a été livré à lui-même avec sa sœur et a vu notre appartement du Mexique démolir et nos affaires disparaître. Il a également vu Angelo battu et plein de sang. Il a été témoin de la répression et je le vois très marqué.

Mon fils fait également beaucoup de cauchemars. Il se réveille une nuit en s'écriant : « La police a suspendu tous mes jouets en haut de l'arbre, maman, et je ne peux plus les attraper ! »

A l'inverse, Violeta est une petite fille joyeuse qui adore se mettre en scène, se déguise souvent et aime danser inlassablement sur le Boléro de Ravel. Antonio, lui, reste longtemps angoissé et pleure souvent. Il se bagarre avec les autres à l'école et s'évade parfois du centre de loisirs. Il s'en va marcher dans les champs près de la maison. Je pense qu'il voudrait un papa, comme ses camarades. Un jour il part jouer chez des amis. Leur père leur fabrique une petite construction et Antonio arrive à la maison en pleurant : « Je voudrais un papa qui me fasse ça, maman ! »

Depuis mon arrivée en Suisse, j'ai de la peine à redevenir Silvia Hodgers, danseuse. Je n'en peux plus, je suis au bout de moi-même. Comment puis-je être sûre qu'on ne me reprenne pas pour me renvoyer en Argentine ? Les autorités suisses n'ont pas encore statué sur notre demande d'asile politique. Je sursaute à chaque fois que j'entends des sirènes. Lorsque la police vient à la maison dans le cadre de la procédure d'asile, je prépare tout pour que ça soit parfait. Je demande au gendarme :

« Vous voulez un thé ? » et il me répond : « Non, volontiers un café ». Et là je me mets à trembler comme une feuille parce que je n'ai pas pensé à acheter du café.

Antonio me demande parfois si nous allons repartir. Je lui réponds toujours par la négative. Je veux qu'il soit tranquille. Parfois je pense aller en Italie, car nous y avons beaucoup d'amis. Je vis aussi dans l'incertitude des papiers mais je ne le lui dis pas, car il est trop petit.

J'envisage également d'aller vivre à Cuba, qui est, selon ce que je m'imagine, la société de mes rêves dans laquelle j'aimerais élever mes enfants. Mais une amie, réfugiée argentine à Cuba, me dit que je serais folle de m'y installer, que la vie est dure, même pour trouver à manger. Je ne renoncerai définitivement au projet cubain qu'après la chute de l'Union Soviétique lorsque la situation de l'île s'aggravera.

Lorsqu'elles me convoquent à Berne pour l'asile, les autorités suisses me déballet tout mon passé. Un mandat d'arrêt circule contre moi en Argentine m'accusant d'association illicite et d'appartenance au système d'intelligence du Parti Révolutionnaire des Travailleurs.

- Madame, vous êtes une terroriste, me dit le fonctionnaire de Berne.

- Ça dépend de ce que vous appelez une terroriste. Moi je me suis battue contre le terrorisme d'Etat en Argentine de la manière que j'ai pu.

Après deux recours, et grâce à l'appui de nombreuses personnalités suisses, nous obtenons l'asile le 30 août 1983, deux mois avant le retour de la démocratie en Argentine.

Malgré les difficultés à obtenir l'asile, j'apprécie les conditions de vie que m'offre la Suisse. Très vite après mon arrivée, on me donne la possibilité d'enseigner la danse dans le cadre des activités culturelles de l'Université de Genève. Après une présentation orale devant de nombreux élèves qui devaient choisir leur professeure de danse, j'obtiens ma première classe. Cer-

taines élèves me suivront durant plus de 30 ans et deviendront des amies. L'une d'elles me dira, bien plus tard, qu'elle n'avait rien compris à ma présentation, faite dans un français calamiteux, mais qu'il y avait une telle passion qui me sortait du ventre qu'elle avait eu envie de danser avec moi.

Petit à petit, nous nous installons dans notre vie en Suisse, même si je mets du temps à m'habituer à la mentalité. Culturellement, les gens sont très différents des Argentins. Le voisin du bas tape souvent avec son balai parce que les enfants font des petits bruits au lieu de venir m'en parler de vive voix. Et il m'est très difficile d'échanger avec eux sur d'autres considérations que la météo. Je mets donc du temps à me faire des amis. Je finis par rencontrer des gens exceptionnels au Centre social protestant, ainsi qu'à travers la danse et les spectacles engagés que je mets en scène. Je remarque que même si elle est plus difficile à percevoir, il existe également une grande solidarité dans le cœur des Suisses. Et ils seront nombreux à nous aider, comme les familles Dreifuss et Vonallmen.

Un jour à la télé, alors que nous ne l'allumons presque jamais, sauf pour qu'Antonio puisse voir un dessin animé sur l'Amérique latine (« Les Fabuleuses Cités d'Or »), l'émission diffuse des images d'une fosse commune qui vient d'être découverte en Argentine. Je me mets à pleurer. Antonio me voit et me questionne. Je lui explique que son papa est peut-être enterré là, mais qu'on ne peut pas être sûrs.

C'est souvent difficile d'expliquer les choses à mes enfants, ce qui s'est réellement passé durant ces années. Je leur dis petit à petit la vérité mais j'essaie de ne pas leur faire de mal. Je ne leur mens jamais et je ne leur explique les choses que lorsqu'ils posent des questions, sous conseils de ma psychologue, que je vois plusieurs fois par semaine pour m'aider à surmonter le choc des années difficiles. Il y a toutefois un élément que je décide de cacher à Antonio autour de la disparition de son père, car j'ai envie qu'il le découvre par lui-même, ce qu'il fera lorsqu'il voyagera seul en Amérique latine.

L'enfance

Yénéparlépafransé. Yénéparlépafransé. Sans comprendre la distinction des mots, je me répète cette phrase en boucle sur le chemin de ma nouvelle école, au cœur de la commune de Meyrin, en Suisse. Ma mère me l'a apprise afin que je puisse répondre, si je suis abordé : « Je ne parle pas français ».

L'accueil dans ma classe est plutôt bon. Il faut dire que cette cité banlieue, faite de barres d'immeubles construites durant les années soixante et septante, est l'exemple même de la Genève cosmopolite : presque la moitié de ses habitants sont d'origine étrangère. En tout cas, dans ma classe, sur vingt-et-un élèves, il n'y a que trois Suisses. Ce sont eux, les exotiques, pas nous ! Mais, dans le fond, les origines ne sont pas très im-

portantes. Face à un inconnu, les enfants attachent plus d'importance à savoir qui est cette personne plutôt que d'où elle vient. Surtout lorsque tout le monde est originaire d'un endroit différent. D'ailleurs, un de mes copains de classe vient de Lützelflüh, un petit village bernois, ce qui n'est pas moins étrange que mon camarade qui vient de Mourão au Portugal. (...)

Allons-nous rester, ou partir ? Je suis moi aussi un peu las de tous ces changements dans notre vie. Cependant je les accepte, comme l'on accepte les réalités de la vie. Je vis mes premières années en Suisse avec le sentiment que tout peut disparaître du jour au lendemain. Comme mon père, comme le père de ma sœur, ma maison au Mexique et mes jouets.

Les années passent et nous restons en Suisse. Nous finissons même par obtenir l'asile politique, grâce à la mobilisation de beaucoup de personnes. Peu à peu, ma mère recommence à travailler. Je crois que ça lui fait du bien, seulement, elle est moins présente à la maison pendant la pause de midi et, le soir, bien souvent, elle rentre assez tard. Dès lors, je fréquente assidûment les cantines scolaires et les centres de loisirs. Deux ou trois fois par semaine, je suis invité à manger chez des amis de notre famille, comme les Schneuwly-Haus, les Scheidegger, les Baehler ou les Houlmann. Enfant, on ne réalise pas forcément certaines attentions qui sont de vrais actes de solidarité. Nous avons en réalité autour de nous beaucoup de gens, suisses ou étrangers, qui nous soutiennent dans ces premières années d'intégration en Suisse. La chaleur de l'accueil des Suisses contraste avec la dureté de leur administration. (...)

Le fait de ne pas avoir de père donne un statut particulier à ma construction personnelle. J'en parle ouvertement, comme le font les enfants sur leur propre réalité, sans différencier ce qui est accessoire de ce qui est important. « Moi, mon hamster est mort ce week-end. » – « Ah ouais ? Moi, mon père est mort quand j'étais bébé et mon autre père, il est en prison. » Il n'y a pas de hiérarchie des problèmes. La disparition de mon père est une simple donnée dans l'équation de la vie, une réalité comme une autre. Enfin, apparemment.

Extrait du livre « Fils, biographies de Silvia et Antonio Hodgers », Antonio Hodgers et Sophie Balbo, pp. 53-64, 2013, Editions de l'Aire, Vevey.

Silvia Hodgers est une danseuse-chorégraphe argentine réfugiée politique établie à Genève depuis 1981. Son fils, **Antonio Hodgers** est un homme politique, membre du Parlement genevois entre 1997 et 2008, député à l'Assemblée fédérale suisse entre 2007 et 2013 et actuellement Conseiller d'Etat genevois.

Die undankbare Fremde.

Wir liessen unser Land im vertrauten Dunkel zurück und näherten uns der leuchtenden Fremde. «Wie viel Licht!», rief Mutter, als wäre das der Beweis, dass wir einer lichten Zukunft entgegenfuhren. Die Strassenlaternen flackerten nicht träge orange wie bei uns, sondern blendeten wie Scheinwerfer. Mutter war voller Emigrationslust und sah nicht die Schwärme von Mücken, Käferchen und Nachtfaltern, die um die Laternenköpfe herumschwirrten, daran klebten, mit Flügeln und Beinchen ums Leben zappelten, bis sie, angezogen vom gnadenlosen Schein, verbrannten und auf die saubere Strasse herunterfielen. Und das grelle Licht der Fremde frass auch die Sterne auf.

In der Kaserne verhörte uns ein Hauptmann, der mehrere Sprachfehler hatte. Er konnte kein r rollen, weder ž, l', t', dž, n' noch ô aussprechen und betonte unseren Namen falsch, sodass ich mich nicht wiedererkannte. Er schrieb ihn auf ein Formular und nahm ihm alle Flügel und Dächlein weg: «Diesen Firlefanz brauchen Sie hier nicht.»

Er strich auch meine runde, weibliche Endung, gab mir den Familiennamen des Vaters und des Bruders. Diese sassen stumm da und liessen meine Verstümmelung geschehen. Was sollte ich mit dem kahlen, männlichen Namen anfangen? Ich fror.

Der Hauptmann lehnte sich zufrieden zurück: «Sind Sie zu uns geflüchtet, weil es hier die Meinungsäusserungsfreiheit gibt?»

Wir kannten dieses lange Wort nicht. Mussten wir dem Mann jetzt unsere Meinung sagen, damit er jedem ein Bett und eine Wolldecke gibt? Zu sagen, was man denkt, sät Zwietracht, man wird einsam davon, kommt in Einzelhaft.

Der Hauptmann wartete vergeblich auf unsere Meinung, dann senkte er die Stimme verdächtig tief:

«Was für einen Glauben haben Sie?»

Ich fürchtete, Mutter und Vater würden den Pakt mit dem Teufel schliessen und Gott ins Spiel bringen, aber sie blieben sich gottlos treu und schwiegen.

Da wandte sich der Mann an mich:

«Woran glaubst du, Mädchen?»

«An eine bessere Welt.»

«Dann bist du richtig bei uns. Herzlich willkommen!»

Er zwinkerte mir zu und besiegelte mein Schicksal mit einem Stempel.

Eine hagere Frau führte uns durch lange Gänge. Ihr mitleidvoller Blick streifte mich. Ich suchte die Unglückliche, der ihr Blick galt, aber die Welt war leer. Diese Frau, die weder geschminkt noch toupiert war, hatte Mitleid mit mir! Ich tastete meinen Körper ab, er war noch ganz. Da spürte ich, wie meine Seele auf dem Weg zum Flüchtlingsbett hinkte. Sie war lahm. Und schon wurden uns raue, karierte Decken ausgehändigt. In der Turnhalle sassen unsere Landsleute auf Feldbetten. Ich suchte in ihren Augen nach der eigenen Meinung, die sie loswerden wollten, doch ich fand darin bloss geblendete Nachtfalter. Als jemand Okkupationswitze erzählte, tauchte mein verlorenes Lachen auf, das gleich darauf in Tränen unterging. Ich weinte über den letzten Witz aus unserer Diktatur. Nun sollten wir demokratisch und witzlos leben. Die Landsleute redeten über unbekannte Länder, mutmassten, wo es besser sei. Gefaltet wie sie waren, liessen wir die karierten Decken zurück und brachen erneut auf.

Das Verrückte an unserer Geschichte war, dass uns unsere besten Freunde überfallen hatten, und auf der Flucht vor den Truppen der Verbündeten waren wir in einem Feindesland gestrandet. Vor Mitternacht erreichten wir eine Stadt. In einem Hotel voller Flüchtlinge bekamen wir ein eigenes Zimmer. Wir durften nur das billigste Essen bestellen, doch das war nicht schlimm, sicher schmeckten auch die teuersten Speisen fad. Die Nationalgerichte der Grossmutter galten hier als ungesund. Es gab harten Käse, aber reden sollte man nicht darüber.

«Rede keinen Käse», sagte der Lehrer im Sprachkurs.

Dort freundete ich mich mit meinem Landsmädchen Mara an. Ich beneidete sie um ihren mit Watte ausgestopften Büstenhalter. Sie war eine gute Freundin und stahl auch für mich einen. Nach dem Sprachkurs gingen wir Kleider begutachten, die draussen auf der Strasse schaukelten, alleine gelassen wie fremde Mädchen, dem Raub preisgegeben. Ernste, magere Frauen in zerknitterten Leinenhosen, schmucklos wie mein neuer männlicher Name, gingen vorbei, ohne die Miniröcke

aus glänzendem Taft und die golden schimmernden Samtjackchen eines Blickes zu würdigen.

Mara sagte:

«Das sind keine Frauen. Sonst würden sie sich auf die Klammotten stürzen. Wie traurig, dass sie niemand will.»

Nachdem Mara unserem Volk Schande gemacht hatte, schrieb ich ihr ins Jugendheim: «Liebe Mara, es ist ungerecht, dass du den Ausverkauf nicht sehen kannst. Die Miniröcke haben rote Preisschilder wie blutig verweinte Augen.»

Mara kehrte nicht nach drei Jahren zurück, sondern nach drei Wochen. Die Gerichte hatten Strafausverkauf.

Die Leiterin des Dolmetscherdienstes ermahnt das internationale Heer sprachlicher Stundenlöhner:

«Nur vermitteln, nicht eingreifen.»

Sie hängt nicht in der Kontinentalspalte, kennt nicht das Krachen, wenn Kulturen aufeinanderstossen. Vor jedem Einsatz bläue ich mir ein: Pass auf dich auf, lass die Ufer Ufer sein, biete dich nicht als Brücke an, die stets zu Diensten steht, sonst trampelt man auf dir herum und bringt dich zum Einsturz. Sei eine Sprachfähre. Führe die Passagiere hinüber, lege ab und lösche ihre Gesichter aus dem Gedächtnis.

Etwas von beiden Ufern bleibt trotzdem an der Fährfrau kleben. Ich dolmetsche aus drei Sprachen. Bekomme ich einen Auftrag, setze ich mich aufs Fahrrad und rätsle zum Surren der Räder, aus welchem Land wohl meine heutigen Passagiere sein werden. Ich mag den Augenblick, wenn der Mensch vor mir steht und die Sprache sich offenbart. Oft errate ich die Sprache ein paar Sekunden davor. Ich sehe an der Beschaffenheit des Mundes, von welchen Lautkombinationen er geformt worden ist. Dann grüsse ich den Menschen, und im Gruss ist die Sprache mitgemeint. Sprachen sind Wesen. Sie leben unter uns, lungern herum oder tänzeln, rattern, stocken, säuseln. Wir nähren und kleiden die Sprachen ein, sodass sie satt oder schäbig werden, unterernährt oder schick gekleidet. Wenn ich Kopfweg habe, bin ich hellhörig auf Laute. Eine gereizte, schrille Stimme schneidet mein Gehirn entzwei, ich kneife vor Schmerz die Augen zusammen. Ist die Sprache geschmeidig, bade ich darin und genese.

Die Schwangere und ihr Mann sitzen im Wartezimmer der Frauenklinik, und ich erkenne das Paar an seiner Verlorenheit. Mit einem breiten Lächeln gehe ich auf die beiden zu, doch ihre Gesichter zeigen sofort Anspannung. Dort, woher sie kommen, ist das Lächeln im öffentlichen Raum verdächtig. Wer lächelt, der will etwas. Als die Frau auf dem gynäkologischen Stuhl liegt, und die Krankenschwester mit einem Gerät schwarze Bänder um ihren Bauch herum befestigt, ist sie gefesselt an ihren Zustand. Tagelang kann ich die Schwangere nicht vergessen, sehe sie vor mir, bei allem, was ich tue, Sorge mich, ob sie mitten in den Wehen das Wort «Pressen» verstehen wird. Ich versuche mich zu beruhigen: Aber ja, wenn die

Hebamme barsch: »Pressen Sie!«, rufen wird, wird es die Gebärende an der Heftigkeit des Rufes erkennen. Da höre ich einen Schrei, und der spitze Bauch sackt in sich zusammen. In dem Moment klingelt das Telefon. Ich soll sofort in den Gebärsaal kommen.

Die Hebamme ruft:

«Der Muttermund ist schon acht Zentimeter weit offen», und schickt mich hinaus.

Vor der dicken Tür im Gang fragt die Ärztin hastig den Ehemann aus:

«Missbildungen, Zwillinge, Drillinge in der Familie?»

«Nein.»

«Diabetes? Herzprobleme?»

«Nein, nein.»

Nimmt sie Drogen? Wie steht es mit Alkohol? Raucht sie? Ist sie depressiv?

«Sie ist gesund», ruft er laut.

Ich habe ein Blackout und verstumme. Der sich öffnende Muttermund hat mir die Sprache verschlagen. In kurzen Abständen dringen Schreie zu uns, wie die einer Eule. Auf einmal wird es still, dann hört man leises Wimmern.

Ich falle dem Mann um den Hals:

«Sie hat es geschafft!»

Er hebt die Arme zum Himmel:

«Möge Gott Ihnen alle Wünsche erfüllen!» Er kramt eine Wassermelone aus seinem Rucksack und gibt sie mir. Sein Gesicht ist ein leuchtender Lampion, die Backen treten hervor, als füllte sie jemand mit Lachgas, sie dehnen sich nun anstelle des Bauches in den Sommernachmittag hinaus. Auf einem Gestell im Gebärsaal verdickt sich die Plazenta zu schwarz-roten Hügeln, die junge Mutter liegt nackt und still da, ihr Bauch ist weit, der Kopf zur Seite geneigt. Das Neugeborene öffnet die Augen.

Ich entlasse alle Sprachen und zu Hause esse ich die Wassermelone auf.

Auszug aus Irena Brežná, Die undankbare Fremde. Roman.

Galiani: Berlin 2012, S. 5-10. Abdruck mit freundlicher Genehmigung des Verlags.

Irena Brežná wurde in der Tschechoslowakei geboren. Sie emigrierte 1968 in die Schweiz. Die Autorin arbeitet als Journalistin, Schriftstellerin, Slawistin und Psychologin. Für ihre Kriegsreportagen aus Tschetschenien wurde sie mehrfach ausgezeichnet.

Wenn aus vorläufig endgültig wird ...

Weggewiesen, aber trotzdem aufgenommen – die vorläufige Aufnahme ist ein verkannter Aufenthaltsstatus in der Schweiz. Es handelt sich um eine Schutzform, die seit den 1990er-Jahren als sogenannte Ersatzmassnahme für eine Wegweisung den Flüchtlingsstatus nach Genfer Konvention ergänzt. Eine vorläufige Aufnahme wird angeordnet, um Menschen Schutz zu gewähren, obwohl sie die Kriterien für eine Asylanerkennung nicht erfüllen. Die meisten vorläufig Aufgenommenen leben in der Schweiz, weil die Behörden ihnen eine Rückkehr ins Herkunftsland aus verschiedenen Gründen (Bürgerkrieg, langandauernde Gewaltsituationen, medizinische Notlagen usw.) nicht zumuten können. Einem Grossteil der vorläufig Aufgenommenen wird heute nach drei bis vier Jahren vorläufiger Aufnahme eine Aufenthaltsbewilligung erteilt, aber für eine stetig steigende Zahl der betroffenen Personen scheint sich dieser Status auf unabsehbare Dauer zu verfestigen.

Eingeführt wurde die vorläufige Aufnahme 1987 als Antwort auf eine wachsende Zahl von undurchführbaren Wegweisungen. Drei Jahre später wurde die Anwendung ausgeweitet und 1999 für Kollektivaufnahmen durch die S-Bewilligung (temporärer Schutz) abgelöst, die bisher jedoch nie angewandt wurde. 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 langandauernde Gewaltsituation herrscht oder wenn die betroffene Person an einer schweren Krankheit leidet, die dort nicht be-

handelt werden kann. Die Unzumutbarkeit ist der weitaus 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. Eine Ausnahme stellen Personen dar, denen die Flüchtlingseigenschaft gemäss Genfer Konvention, nicht aber Asyl zugesprochen wird. Als vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, die in den letzten Jahren zahlreicher geworden sind, geniessen sie spezifische Rechte.

Die vorläufige Aufnahme wird jeweils für höchstens ein Jahr gewährt, kann aber unbeschränkt verlängert werden. Als zeitlich begrenzte «Ersatzmassnahme für eine Wegweisung» begründet sie keine ordentliche Aufenthaltsbewilligung und ist mit verschiedenen rechtlichen Beschränkungen verbunden, die den Familiennachzug, geographische 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 des Status seitens Arbeitgeberschaft die berufliche Eingliederung.

Seit 2008 sind die Behörden verpflichtet, die mögliche Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung aufgrund eines Härtefalls (Umwandlung) 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. Anerkannte Flüchtlinge mit vorläufiger Aufnahme erhalten in der Regel nach fünf Jahren eine Aufenthaltsbewilligung.

Seit Jahren fordern kritische Stimmen eine Korrektur im Sinne eines positiven Schutzstatus, während andere vor möglichen Anziehungseffekten warnen. Trotz dieser Debatte wissen wir erstaunlich wenig über den Aufenthaltsverlauf vorläufig Aufgenommener. Durch eine Analyse von Registerdaten (ZEMIS) wurde versucht, diese Lücke zu schliessen, indem die administrativen Verläufe von insgesamt 133 000 vorläufig Aufge-

nommenen zwischen 1993 und 2013 untersucht wurden. Da sie einen Sonderfall darstellen, werden die etwa 33 000 kollektiv Aufgenommenen aus Jugoslawien und Kosovo im Folgenden nicht berücksichtigt.

Anzahl und Profil der vorläufig Aufgenommenen

Während in den 1990er-Jahren die Zahl der vorläufig Aufgenommenen infolge der Aufnahmen von Schutzsuchenden aus dem ehemaligen Jugoslawien von Jahr zu Jahr stark schwankte, hat sie sich im letzten Jahrzehnt bei rund 23 000 eingependelt.

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. Diese Tatsache ist von besonderer Bedeutung, weil gerade bei kleinen Kindern selbst wenige Jahre der vorläufigen Aufnahme einschneidende Folgen für den Werdegang haben können. Im Durchschnitt dauert die vorläufige Aufnahme 173 Wochen: also rund drei Jahre. In dieser Zeitspanne absolvieren Kinder in vielen Kantonen etwa die Unterstufe. Dies entspricht einer Lebensphase, in der emotionale Geborgenheit sowie materielle und soziale Sicherheit besonders wichtig für die weitere Entwicklung sind.

Die Altersverteilung der vorläufig Aufgenommenen hat sich im Verlauf der Zeit kaum verändert. Wesentlich gewandelt hat sich hingegen die nationale Herkunft der vorläufig Aufgenommenen. Während Personen aus Sri Lanka vor 2000 die grösste Gruppe darstellten, wurde diese zuerst von serbischen Schutzsuchenden und später von somalischen und eritreischen abgelöst. Trotzdem waren die Herkunftsländer immer sehr gemischt. Positiv zu verzeichnen ist die Tatsache, dass sich die durchschnittliche Dauer der vorläufigen Aufnahme – wie auch des Asylverfahrens vorher – in der letzten Jahren deutlich verkürzt hat, auch wenn abschliessende Aussagen zur Dauer wegen noch laufender vorläufiger Aufnahmen schwierig sind. Bemerkenswert ist der Anteil von Familien mit minderjährigen Kindern, der seit 2008 bei 61 Prozent liegt; gegenüber 45 Prozent in der Periode vor 2000.

Typische Dauer der vorläufigen Aufnahme

Die vorläufige Aufnahme wurde zum Zweck eines kurzen Aufenthalts konzipiert, der Sonderregelungen bezüglich elementarer Persönlichkeits- und Grundrechte zulässt. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer kann allerdings die Verfassungskonformität dieser Einschränkungen hinsichtlich Familienleben, Niederlassungs- und Reisefreiheit usw. fraglich werden

(Kiener & Rieder 2003). Obwohl der Zugang zum Arbeitsmarkt prinzipiell gewährleistet ist, bleibt die Erwerbsbeteiligung von vorläufig Aufgenommenen gering. Dies hängt unter anderem mit nachgewiesenen praktischen Hürden bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zusammen und führt zu Sozialhilfeabhängigkeit. Fehlende materielle Autonomie wiederum ist ein Grund, der die Erlangung einer Aufenthaltsbewilligung in den meisten Kantonen massgeblich erschwert.

Die Datenanalyse macht deutlich, dass in den vergangenen 20 Jahren ein stetig steigender Anteil der vorläufig Aufgenommenen schon seit sehr langer Zeit in diesem Status verbleibt. Der Anteil der Personen, welche seit mehr als 16 Jahren in der Schweiz leben und noch immer keinen ordentlichen Status erhalten haben, nimmt seit 1994 relativ kontinuierlich zu. Während er in den 1990er-Jahren verschwindend klein war, beträgt er unterdessen 12 Prozent der vorläufig Aufgenommenen.

Zusätzliche Berechnungen über die Dauer der vorläufigen Aufnahme für sich (also nicht der gesamten Aufenthaltszeit) ergeben ferner, dass die Wahrscheinlichkeit einer Beendigung von Jahr zu Jahr abnimmt, was darauf hinweist, dass gewisse Personen den Zeitpunkt einer möglichen Umwandlung sozusagen verpassen. Im Folgenden haben sie immer weniger Chancen auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung. Dieser Mechanismus bestätigt Beobachtungen aus qualitativen Studien und Expertenaussagen, die davon ausgehen, dass in gewissen Fällen eine Verfestigung der prekären Situation und zunehmenden Verarmung auftritt, die es den betreffenden Personen nicht mehr erlaubt, ihre Lage wieder zu verbessern. Es stellt sich deshalb die Frage, wie sich vorläufig Aufgenommene auszeichnen, die mehr als 10 Jahre vorläufig aufgenommen bleiben.

Dabei stellt sich heraus, dass Frauen im Schnitt zwei Monate länger vorläufig aufgenommen bleiben als Männer, wobei dieser Unterschied im Zusammenhang mit der typischen Dauer von gut drei Jahren zu sehen ist. Entsprechend sind Frauen ebenso wie Familien mit minderjährigen Kindern in der Kategorie mit einer über 10 Jahre lange dauernden vorläufigen Aufnahme klar übervertreten. Beim Alter lässt sich ein nichtlinearer Zusammenhang feststellen: Am wenigsten lang vorläufig aufgenommen bleiben Personen, die im Alter von etwa 20 Jahren in die Schweiz einreisen. Hingegen nimmt die durchschnittliche Dauer einer vorläufigen Aufnahme zu, je jünger ein Kind bei der Einreise ist, oder je älter Erwachsene bei der Einreise sind. Dies dürfte darauf hinweisen, dass es für ältere Menschen zunehmend schwierig ist, den Einstieg ins Erwerbsleben zu schaffen, während bei Familien oder Alleinerziehenden der Lohn oft nicht ausreicht, alle Mitglieder zu ernähren.

Die Analysen zeigen ferner wesentliche Unterschiede zwischen Herkunftsländern auf. Schutzbedürftige aus Afrika

verbleiben praktisch ein Jahr länger vorläufig aufgenommen als solche aus Südosteuropa. Interessant ist ferner, dass die durchschnittliche Dauer einer vorläufigen Aufnahme nach Kantonen auch dann massgeblich variiert, wenn ein möglicher Einfluss der Bevölkerungsstruktur ausgeschaltet wird. Hier drängen sich vertiefende Nachforschungen auf, um die Gründe näher zu erörtern.

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.

Vorläufig, aber nicht immer

Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz erfüllt in der Praxis sozusagen eine Doppelfunktion. Zum einen bietet sie subsidiären Schutz in Ergänzung zur Asylanerkennung, zum anderen dient sie als Sammelkategorie für komplizierte und nicht vorgesehene Situationen von weggewiesenen Asylsuchenden. Für die meisten vorläufig Aufgenommenen bleibt die Regelung zeitlich begrenzt, was ihrem ursprünglichen Zweck entspricht. Gleichzeitig verharrt eine beträchtliche und stetig zunehmende Minderheit viele Jahre vorläufig aufgenommen. Betroffen sind insbesondere Personen, die aufgrund ihrer Familiensituation oder des Alters, möglicherweise auch aus gesundheitlichen Gründen, schlechtere Karten bei der Integration in den Arbeitsmarkt haben: Familien oder Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Frauen und ältere Menschen. Dies wirft insbesondere deshalb Fragen auf, weil speziell bei Kindern und verletzlichen Personen eine unabsehbare Unsicherheit des Aufenthalts und zunehmende Verarmung einschneidende Langzeitfolgen haben können.

Dies weist auf ein strukturell angelegtes Spannungsfeld zwischen anerkannter Schutzbedürftigkeit und der Notwendigkeit hin, sich die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung durch die Überwindung verschiedener Hürden im Zugang zu Integration und Arbeitsmarkt zu verdienen. Dass offensichtlich eine bedeutende Minderheit von vorläufig Aufgenommenen nicht instande ist, diese Hürden zu überwinden und (beinahe) endgültig in einem für eine begrenzte Dauer konzipierten Status verbleibt, zeigt Handlungsbedarf auf. Die Debatte über der Status der vorläufigen Aufnahmen ist sicherlich gerechtfertigt.

Lorsque le provisoire devient définitif ...

Renvoyé, mais tout de même admis – l'admission à titre provisoire est un statut de séjour méconnu en Suisse. Il s'agit d'une forme de protection qui s'applique depuis les années 1990 en tant que mesure de remplacement pour un renvoi. Cette mesure complète le statut de réfugié aux termes des dispositions de la Convention de Genève. Les autorités compétentes ordonnent une admission à titre provisoire en vue de protéger des personnes bien qu'elles ne remplissent pas les critères pour être reconnues en qualité de réfugiés. La plupart des admis provisoires vivent en Suisse parce que les autorités ne pouvaient pas leur demander de retourner dans leur pays de provenance pour diverses raisons (guerre civile, situations conflictuelles violentes permanentes, situation médicale critique, etc.).

D'après une analyse ressortant des données du registre (ZEMIS), il s'avère qu'une grande partie des quelque 23 000 personnes admises à titre provisoire obtiennent une autorisation de séjour après trois à quatre ans. Il s'agit la plupart du temps de personnes jeunes, dont la moitié d'entre elles sont des familles composées d'enfants mineurs. Mais vu les obstacles qui existent en pratique, ces personnes ne sont guère intégrées dans le marché de l'emploi. D'ailleurs, au cours des 20 dernières années, un pourcentage constant des personnes concernées n'ont pas changé de statut. Sont concernées en particulier les personnes qui, vu leur situation familiale, leur âge et leur état de santé, ne disposent pas de bonnes cartes pour être intégrées dans le marché de l'emploi. Il s'agit alors clairement de familles ou de familles monoparentales avec des enfants mineurs, des femmes seules et des personnes âgées.

Didier Ruedin ist Projektleiter am Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien der Universität Neuchâtel. **Denise Efionayi-Mäder** ist Vizedirektorin des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien der Universität Neuchâtel.



In giugno 2014, Domenico Lucano è stato rieletto sindaco di Riace per la terza volta. Particolare dei festeggiamenti. Riace Marina, 2014.



Dettaglio in una delle associazioni a Riace Marina. Riace Marina, 2014.

Mehr Menschenwürde, weniger Stress.

Im Kanton Baselland werden vulnerable Personen bei der Rückführung in ihre Heimat oder in das zuständige Dublin-Land seit Sommer 2013 nach einem speziellen Verfahren behandelt. Sie werden nicht mehr unangekündigt abgeholt und ins Flugzeug gesetzt, sondern vorgängig informiert und beraten. Im Interview erläutert Beat Meyer, Chef der Abteilung Asyl und Rückkehr, warum sein Kanton diese Änderung vollzogen hat und welche Auswirkungen sie hat.

Eine Person muss die Schweiz verlassen, weil ihr Asylgesuch abgelehnt worden ist. Was passiert dann?

Zuerst geben wir den Betroffenen immer die Möglichkeit, die Rückkehr freiwillig anzutreten, dazu wird von uns auch Beratung angeboten. Dann buchen wir einen Flug und teilen ihnen den Termin mit. Den Flug treten sie selbständig an. Das ist die einfachste, würdigste und angenehmste Variante. Wenn sich jemand weigert auszureisen, dann wird er in der Regel in Ausschaffungshaft genommen, von wo ihn die Polizei bis ins Flugzeug begleitet. Die nächste Stufe ist der begleitete Linienflug (mit 2 Begleitpersonen) und schliesslich als «ultima ratio» der Sonderflug mit Zwangsmassnahmen.

2012 wurde der Selbstmord einer jungen eritreischen Mutter in Baselland im Rahmen einer Rückführung publik. Was hat das ausgelöst?

Der Suizid in der Kantonalen Psychiatrischen Anstalt (KPK) war ein sehr tragischer Fall: Drei kleine Kinder haben ihre Mutter verloren. Und er hat uns zum Umdenken gebracht. Die Frau war zusammen mit ihren Kindern in einem Dublinverfahren. Sie wurde wegen eines Suizidversuchs in die KPK eingewiesen. Obwohl sie wusste, dass sie wegen einer verpassten Frist als Dublin-Fall nicht mehr nach Italien zurückgeschickt werden konnte, hat sie sich in der Klinik das Leben genommen. Das hat uns bewogen, die damalige Wegweisungspraxis in Frage zu stellen. Damals haben wir auch vulnerable Personen meistens mitten in der Nacht oder frühmorgens aus dem Bett geholt und zum Flughafen gebracht. Dieses Vorgehen haben wir in enger Absprache mit der Sicherheitsdirektion BL geändert.

Sie sprechen von vulnerablen Personen. Wie definieren sie diese Gruppe?

Wir fassen die Gruppe der Vulnerablen relativ weit. Das sind Familien, eventuell ein Paar, Alleinstehende mit Kindern, allein reisende Frauen, generell Menschen, bei denen wir Hinweise auf medizinische oder mentale Probleme haben, sowie ältere und gebrechliche Personen. Sobald Asylsuchende mit diesem Profil zu uns in den Kanton kommen, werden sie der Gruppe der Vulnerablen zugeteilt.

Warum werden überhaupt solche vulnerablen Personen weggewiesen, sollten diese nicht vorläufig aufgenommen werden, da sie auf Schutz angewiesen sind?

Im Kanton fällen wir im Asylbereich keine Wegweisungsentscheide, wir sind für den Vollzug zuständig. Es ist aber klar, dass nicht alle medizinischen Gründe zu einer vorläufigen Aufnahme führen. Auch eine Schwangerschaft ist kein Grund, hier bleiben zu können, aber sie ist ein Grund, bei der Rückführung besondere Sorgfalt walten zu lassen. Zudem handelt es sich bei vielen Rückführungen um Dublin-Fälle. Diese Personen erhalten bei uns keinen materiellen Asylentscheid, sondern werden ins zuständige Land zurückgeschickt.

Wie werden diese vulnerablen Personen identifiziert?

Das geschieht anhand der Akten, bevor die Personen überhaupt bei uns eintreffen. Es kann aber auch sein, dass eine Person während des Aufenthaltes in diese Gruppe umgeteilt wird, weil zum Beispiel eine gesundheitliche Störung auftritt.

Nennen Sie uns doch ein konkretes Beispiel.

Ein Ehepaar mit fünf Kindern sollte im Dublin-Verfahren nach Deutschland ausgeflogen werden. Sie mussten nach Baden-Württemberg zurückkehren, der von Deutschland vorgegebene Zielflughafen lag jedoch in Norddeutschland. Die Ehefrau war zudem im siebten Monat schwanger. Der Ehemann wurde für wenige Tage in Ausschaffungshaft gesetzt, das Vorbereitungsgespräch aber mit beiden Ehepartnern geführt. Nach umfangreichen Anfragen und Abklärungen konnte die Familie schliesslich den deutschen Behörden am Grenzübergang in Basel übergeben werden, von wo aus sie mit dem Zug an ihren Wohnort reisen konnten.

Seit dem Sommer 2013 wendet das Amt für Migration Basel-land für vulnerable Personen einen neuen Standardprozess an. Wie sieht der aus?

Die Leute werden mit einer unabhängigen Asylberatungsstelle in Kontakt gebracht, wo sie Informationen und eventuell Unterstützung erhalten. Und dann informieren wir offen und transparent. Wir sagen genau, was passieren wird, welches die nächsten Schritte sind. Wir teilen ihnen beispielsweise mit, dass wir für sie am Donnerstag nächster Woche einen Flug gebucht haben, dass wir sie abholen werden. Im Rahmen dieser Vorbereitung setzen wir auf eine umfassende Transparenz mit dem Ziel, in der für die Betroffenen meistens sehr schwierigen Vollzugssituation von Anfang deeskalierend zu agieren. Wir machen also diese nächtlichen Überfälle nicht mehr.

Schätzen die Leute das?

Nun ja – Freude haben sie deswegen trotzdem nicht. Denn wir haben immer noch eine schlechte Nachricht für sie, sie müssen die Schweiz verlassen. Der Weg ist aber ein völlig anderer, wobei das Ziel dasselbe bleibt.

Sie haben nun ein Jahr Erfahrung mit diesem Verfahren. Können Sie eine kleine Bilanz ziehen?

In diesem Jahr haben wir 130 Personen in diese Gruppe eingeteilt. 73 sind nach dem geschilderten Prozess ausgereist, 19 verschwunden, 2 wurden vorläufig aufgenommen, die andern Fälle sind noch hängig, da liegen noch keine Entscheide vor.

Wie stark ist der Aufwand von Seiten des Migrationsamts und der anderen involvierten Stellen gestiegen?

Der Aufwand bei uns ist bedeutend grösser. Wir organisieren den Kontakt zur Beratungsstelle, wir führen oft mehrere Informations- und Vorbereitungsgespräche, wir nehmen einen Arzt mit, wenn wir die Leute zuhause abholen, wir begleiten die Menschen aktiv bei der Ausreise.

Was braucht es, um bei so vielen verschiedenen Beteiligten ein Umdenken zu erreichen?

Es gab eine gewisse Skepsis zu Beginn, aber die Leute haben schnell gemerkt, dass das neue Verfahren zwar mehr Aufwand bedeutet – aber auch weniger Stress. Es ist keine schöne Aufgabe, morgens um 3 Uhr eine Familie mit Kindern aus dem Bett zu holen und ihnen zu sagen, dass sie ihre Habe sofort zusammenpacken müssen. Mit dem neuen Verfahren läuft alles viel ruhiger ab. Niemand möchte die Änderung rückgängig machen.

Wie gross ist denn der Spielraum des Kantons in dieser Frage?

Wir haben keinen Spielraum, was den eigentlichen Wegweisungsentscheid angeht. Aber der Vollzug ist in unserer Zuständigkeit. Das können wir, wenn wir die Fristen einhalten, so ausgestalten, wie wir es für rechtlich korrekt und zielführend erachten.

Più dignità personale e meno stress

Dall'estate 2013, le persone vulnerabili che dal Cantone Basilea Campagna sono allontanate nel loro Stato d'origine o nello Stato Dublino competente sono oggetto di una procedura speciale. Prima le autorità si presentavano senza preannuncio per trasportarle all'aeroporto, ora queste persone sono informate preliminarmente e beneficiano di una consulenza speciale. Nell'intervista, Beat Meyer, Capo della Divisione Asilo e ritorno, spiega i motivi che hanno indotto il Cantone Basilea Campagna a introdurre questa nuova procedura e quali sono gli effetti. Il suicidio, nel 2012, di una giovane donna eritrea madre di tre bambini piccoli ha indotto le autorità a ripensare l'esecuzione degli allontanamenti. Da allora esaminano se le persone tenute a lasciare la Svizzera vanno considerate vulnerabili oppure se si può esigere da esse che lascino il nostro Paese secondo una procedura «normale». Beat Meyer descrive il gruppo delle persone vulnerabili nei termini seguenti: «La nostra definizione di vulnerabilità è abbastanza larga. Sono particolarmente vulnerabili le famiglie, magari una coppia, chi alleva solo i propri figli, le donne che viaggiano sole e, in generale, le persone che soffrono di problemi medici o mentali, nonché le persone anziane e di salute cagionevole.» Vi è un nuovo processo standard grazie al quale le persone interessate sono messe in contatto con un consultorio indipendente in materia d'asilo, il quale fornisce loro informazioni e, all'occorrenza, assistenza.

Zeigen andere Kantone Interesse an ihrem neuen Standardprozess?

Er wurde beim Bund aufmerksam zur Kenntnis genommen, wir haben auch an verschiedenen Veranstaltungen über die neue Praxis orientiert. Aber mir ist nicht bekannt, ob es so oder in ähnlicher Form in anderen Kantonen angewendet wird.

Sie haben in einem Artikel in der Zeitschrift «Asyl» geschrieben: «Ein Wegweisungsvollzug um jeden Preis hat in unserem Konzept auch weiterhin keinen Raum. Letztlich geht es in all diesen Fällen um die Menschenwürde der Betroffenen.» Dies ist ein bemerkenswertes Statement. Wir danken für das Gespräch.

Beat Meyer ist Chef der Abteilung Asyl und Rückkehr im Migrationsamt des Kantons Baselland. Das Interview führte Elsbeth Steiner.

Wolken am Himmel der humanitären Schweiz.

Migrationsthemen stehen seit einigen Jahren ganz oben auf der politischen Agenda. Asyl- und Ausländergesetz erleben fast jährlich Änderungen, das Bürgerrechtsgesetz wurde totalrevidiert. Und sogar die Verfassung ist durch Volksinitiativen um Bestimmungen betreffend die Zuwanderung und die Ausschaffung ergänzt worden. Wichtige Umsetzungsfragen sind in den nächsten Jahren zu klären. *terra cognita* hat die wichtigsten laufenden Gesetzgebungsprojekte unter die Lupe genommen um zu sehen, wo künftig der Schutz von Flüchtlingen und anderen Vertriebenen gefährdet sein könnte.

In der Bundesverfassung werden Bund und Kantone in einem der ersten Artikel, im Art. 5, verpflichtet, «das Völkerrecht zu beachten». Und Artikel 25 besagt: «Flüchtlinge dürfen nicht in einen Staat ausgeschafft oder ausgeliefert werden, in dem sie verfolgt werden.» Im gleichen Artikel ist das Rückschiebungsverbot geregelt: «Niemand darf in einen Staat ausgeschafft werden, in dem ihm Folter oder eine andere Art grausamer und unmenschlicher Behandlung oder Bestrafung droht.» Zudem wird der Staat verpflichtet, auf der Grundlage des Rechts, verhältnismässig und ohne Willkür zu handeln. Dies sind die wichtigsten Ingredienzien der «humanitären Tradition», deren sich die Schweiz zu rühmen pflegt.

In der Bundesverfassung steht aber seit dem 9. Februar 2014 auch, dass die Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern durch Kontingente und Höchstzahlen zu regeln sind, und zwar «unter Einbezug des Asylwesens». Und Art. 121 verlangt, dass Ausländerinnen und Ausländer, die wegen bestimmter Delikte verurteilt worden sind oder missbräuchlich Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe bezogen haben, automatisch auszuweisen sind.

Diese Widersprüche hat das Stimmvolk geschaffen, Volk und Stände haben zu jedem dieser Artikel Ja gesagt. Ent-

standen ist ein Spannungsfeld, in dem prinzipiell auch der Schutz von Vertriebenen gefährdet ist. Denn es ist eine enorm schwierige, wenn nicht unlösbare Aufgabe für Verwaltung und Politik, sich widersprechende, in der Verfassung verankerte Prinzipien durchzusetzen. Zwei Beispiele: Jemand, dem in seinem Herkunftsland Folter droht, hat missbräuchlich Sozialhilfe bezogen – ein Ausweisungsgrund. Was gilt nun? Artikel 121 oder Artikel 25? Eine Flüchtlingsfamilie aus Syrien ersucht um Asyl in der Schweiz, aber das «Asyl-Kontingent» ist ausgeschöpft. Geht das Kontingent vor oder die Verpflichtung zum Schutz laut Genfer Flüchtlingskonvention?

Am Himmel der humanitären Schweiz stehen zudem weitere Wolken: Sollte die Ecopop-Initiative angenommen werden, käme der Schutz von Flüchtlingen und anderen Vertriebenen noch mehr unter Druck: Die Beschränkung des Bevölkerungswachstums auf 0,2 Prozent würde die Aushandlung der Kontingente für dringend benötigte Arbeitskräfte einerseits und für Schutzbedürftige andererseits enorm erschweren. Noch nicht am Horizont, aber bereits auf dem Radar sind weitere Bedrohungen zu erahnen: eine Initiative, welche das Asylrecht auf direkt aus dem Herkunftsland eingereiste Flüchtlinge beschränken möchte, sowie eine weitere, die «Landesrecht vor Völkerrecht» stellen würde. Und schliesslich ist zu fragen, ob die diversen Änderungen im Asylgesetz die Schutzbedürfnisse von Vertriebenen beachten.

Kontingente für Flüchtlinge?

Es wird in letzter Zeit kaum ein anderer BV-Artikel so oft zitiert wie der Artikel 121a. Denn seine Umsetzung beschäftigt nicht nur das zuständige EJPD, sondern das ganze Land. Eine wichtige Zusammenstellung, wie die neuen Verfassungsbestimmungen auszulegen sind, hat Peter Uebersax, Professor für öffentliches Recht an der Universität Basel und Gerichtsschreiber am Bundesgericht, vorgelegt. Er hält fest, dass Asylsuchende die Berechtigung haben, «bis zum Entscheid über ihr Gesuch in der Schweiz zu bleiben, ohne dass sie formell eine Bewilligung erhalten». Dies ergibt sich aus

dem flüchtlingsrechtlichen Rückschiebungsverbot (oder Non-Refoulement-Gebot), eine Kontingentierung ist somit wegen zwingendem Völkerrecht nicht zulässig. Wer Asyl erhält, hat Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung und auf einen Verbleib in der Schweiz. Dieses Recht kann nicht zugunsten der Zuwanderungssteuerung aufgehoben werden. «Davon ist schon deswegen nicht auszugehen, weil die Volksinitiative diesfalls hätte ungültig erklärt werden müssen», schreibt Uebersax. Denn eine Volksinitiative, die gegen zwingendes Völkerrecht verstösst, muss als ungültig erklärt werden – auch das steht in der Bundesverfassung (Art. 139).

Die Flüchtlinge scheinen also von der Zuwanderungssteuerung nicht erfasst zu werden. Wie aber sieht es für jene Personen aus, die nicht als Flüchtlinge anerkannt werden, die aber nicht in ihr Herkunftsland zurückgeschickt werden können? Diese Personen erhalten heute eine «vorläufige Aufnahme», sind allerdings mehr geduldet als aufgenommen. Mehrere Gründe führen zur vorläufigen Aufnahme, einer davon ist Unzumutbarkeit des Vollzugs der Wegweisung. Peter Uebersax hält fest: «Unzumutbarkeit findet ihren Grund aber insbesondere in Gewaltlagen (Krieg, Bürgerkrieg, Situation allgemeiner Gewalt) oder in medizinischen Notlagen. Den davon betroffenen Menschen das Verbleiben in der Schweiz wegen fehlender Kontingente zu verweigern, ist in den allermeisten Fällen inhuman und eines modernen demokratischen Rechtsstaates unwürdig.»

Zulassung und Schutzgewährung nicht vermischen

Vincent Chetail, Direktor des Global Migration Centers in Genf, hat in seinem «Policy Brief» vom März 2014 aufgelistet, dass die Einführung von Zulassungsquoten im Widerspruch zu mindestens 58 internationalen Verträgen stehe. Auch die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 sei betroffen: Der neue Verfassungsartikel «schliesst den Asylbereich bei den Zulassungsquoten ein. Damit vermischt er Arbeitsmigranten mit Flüchtlingen, was in krassem Widerspruch zur Flüchtlingskonvention steht. Die Asylgewährung muss sich nach dem Schutzbedürfnis richten und kann nicht wirtschaftlichen Erwägungen unterworfen werden.»

Im Umsetzungskonzept des EJPD zur Zuwanderungssteuerung bekräftigt der Bundesrat, dass er den Artikel 121a so umsetzen will, dass völkerrechtliche Verpflichtungen respektiert werden und die humanitäre Tradition weitergeführt werden kann. Es müsse deshalb darauf geachtet werden, «dass insbesondere die Einhaltung des Völkerrechts (z.B. Refoulementverbot, EMRK, Kinderrechtskonvention ...) und die korrekte Durchführung des Asylverfahrens weiterhin gewährleistet sind». Wenn für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene dennoch Höchstzahlen oder Kon-

tingente gesetzt werden, dann kann man das nur so lesen, dass dieses Kontingent so hoch angesetzt wird, dass kein Risiko besteht, eine schutzwürdige Person abzuweisen. Es bleibt abzuwarten, wie diese Grundsätze in der parlamentarischen Beratung beachtet werden. Aushandlungskämpfe zwischen Asylbereich und Fachkräftebedarf sind zu erwarten. Diese würden sich nach einer allfälligen Annahme der Ecopop-Initiative bedeutend verschärfen. Denn dann dürfte die ausländische Bevölkerung nur noch um 0,2 Prozent der Gesamtbevölkerung wachsen (also um rund 16 000 Personen pro Jahr). Die Ecopop-Initiative an sich macht keine Vorgaben, wie die Zuwanderung gebremst werden soll. Aber im Zusammenspiel mit den Zulassungskontingenten würde der Asylbereich stark unter Druck kommen. Dabei ist wohl nicht zu befürchten, dass an Leib und Leben gefährdete Personen abgeschoben würden. Aber die gesetzlichen Bestimmungen zum Familiennachzug, zur Mobilität oder zur Sozialhilfe könnten künftig restriktiver gefasst werden.

Ausschaffung ist nicht immer verhältnismässig

Sich widersprechende Verfassungsartikel sind auch der Grund, weshalb die 2010 angenommene Initiative für die Ausschaffung «krimineller Ausländer» noch nicht umgesetzt ist. Die Initiative, beziehungsweise nun die Absätze 3 bis 6 des Artikels 121 BV, verlangt bei bestimmten Straftaten eine automatische Ausweisung, ohne Würdigung des Einzelfalls. Das widerspricht nicht nur dem Prinzip der Verhältnismässigkeit, sondern im Einzelfall eventuell auch dem Flüchtlingsschutz oder dem Rückschiebungsverbot. Inzwischen anerkennen auch die Initianten, dass das Rückschiebungsverbot beachtet werden muss: Eine so gefährdete Person würde zwar weggewiesen, die Wegweisung aber nicht vollzogen.

Aber es bleiben hohe Hürden, die das Parlament noch nicht in der Lage ist zu überwinden. Der Nationalrat hat – für viele überraschend – dem Druck der sogenannten Durchsetzungsinitiative nachgegeben und den ausführlichen Initiativtext als Gesetzestext übernommen. Die zuständige Kommission des Ständerats ist damit nicht einverstanden, kann aber noch keinen eigenen Vorschlag vorweisen (Stand anfangs September).

Markus Felber, langjähriger Bundesgerichtskorrespondent, hat das Dilemma in der «NZZ am Sonntag» auf den Punkt gebracht: «Wenn beispielsweise die mit der Annahme der Initiative beschlossene undifferenzierte Ausschaffung krimineller Ausländer im Gesetz verankert wird, ist das zwar von Verfassung wegen für das Bundesgericht «massgebend». Aber die gleiche Verfassung bestimmt auch, dass staatliches Handeln – und dazu gehört das Amt des höchsten Gerichts – verhältnismässig sein muss. Auch ohne die

EMRK liesse sich daher ein rigides Ausschaffungsgebot oder ein striktes Minarettverbot nicht unbesehen durchsetzen. Es stünden dem zwar nicht fremde Richter und internationales Recht entgegen. Doch müssten im Einzelfall helvetische Bundesrichter die radikalen Massnahmen in Einklang mit den ebenfalls in der Bundesverfassung verankerten Grundrechten bringen. Die SVP mag Mehrheiten finden, um der Justiz strenge Vorgaben zu machen. Das Urteilen im Einzelfall aber wird Sache des unabhängigen Richters bleiben.»

Asyl: keine Toleranz für Fehlentscheide

Aber verlassen wir nun die Verfassungsebene und wenden uns besser überschaubaren Gesetzesprojekten zu. Drohen bei den anstehenden Änderungen im Asylgesetz Schutzlücken? Die meisten Änderungen visieren eine Beschleunigung des Asylverfahrens an. Mario Gattiker, Direktor des Bundesamts für Migration, betonte am Asylsymposium 2013 die Verpflichtung zum Flüchtlingsschutz: «Das Gebot der Effizienz darf indessen nicht auf Kosten des Flüchtlingsschutzes gehen. Im Asylbereich und namentlich hinsichtlich der Verpflichtung zur Einhaltung des Non-Refoulement dürfen selbstverständlich keine Fehlentscheide toleriert werden.»

In der Botschaft des Bundesrats zur Änderung des Asylgesetzes (Neustrukturierung des Asylwesens) wird einleitend prominent festgehalten: «Die Mehrheit der Asylverfahren soll rasch in Zentren des Bundes rechtskräftig abgeschlossen werden. Um die raschen Verfahren rechtsstaatlich korrekt und fair durchzuführen, soll den Asylsuchenden als flankierende Massnahme ein Anspruch auf kostenlose Beratung über das Asylverfahren sowie eine kostenlose Rechtsvertretung gewährt werden.» Die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen hat in ihrer Stellungnahme dazu betont, dass die Revision nur durchgeführt werden kann, «wenn an der unabhängigen, professionellen und unentgeltlichen Rechtsberatung und -vertretung unverändert festgehalten wird.» Die Kommission befürchtet, dass dieses Prinzip in der parlamentarischen Debatte unter Druck kommen könnte. Damit würde aber das Risiko von Fehlentscheiden steigen.

Eine auffällige Bestimmung im Zusammenhang mit der Neustrukturierung ist die Verpflichtung für die Kantone, 500 bis 700 zusätzliche Administrativhaftpunkte zu schaffen. In einer Würdigung der Asylkonferenz 2014, an der die Eckwerte für die Gesetzesrevision verabschiedet worden sind, schreibt Muriel Trummer, SFH, in der Zeitschrift «Asyl»: «Es wäre empfehlenswert und auch im Sinne der erwarteten Verbesserung der Akzeptanz der Asylentscheide, Alternativen zur Ausschaffungshaft zu prüfen. Das UNHCR stellte diese Forderung kürzlich in den Fokus und lancierte eine globale Strategie zur Verhinderung von Haft bei Asyl-

suchenden und Flüchtlingen. Auch die Dublin-III-Verordnung stellt klar, dass Haft zur Sicherung von Überstellungsverfahren nur als letztes Mittel und nur bei Bestehen erheblicher Fluchtgefahr angeordnet werden darf. Die Haft muss zudem verhältnismässig sein. Deshalb dürfen Überlegungen zu Alternativen zur Administrativhaft nicht unberücksichtigt bleiben.» Wie eine solche Alternative aussehen könnte, zeigt der Kanton Baselland. Dort wird für vulnerable Personen keine Ausschaffungshaft mehr angeordnet (Siehe Artikel «Mehr Menschenwürde, weniger Stress» auf Seite 106).

Einbürgerung für Flüchtlinge erschwert

In letzter Minute wurde in der Sommersession 2014 ein Kompromiss für das neue Bürgerrechtsgesetz gefunden. Dieser beinhaltet sowohl für vorläufig Aufgenommene wie für anerkannte Flüchtlinge eine Schlechterstellung. Zwar wurde die Wohnsitzfrist von 12 auf 10 Jahre gesenkt. Aber bisher wurden für die Wartefrist von zwölf Jahren alle Aufenthaltstitel angerechnet, also auch die Jahre als Asylsuchende oder vorläufig Aufgenommene. Neu zählen die Jahre bis zum Asylentscheid (das können 4 bis 5 Jahre sein) nicht mehr, die Jahre mit vorläufiger Aufnahme nur noch zur Hälfte. Zudem muss man bei der Einreichung des Einbürgerungsgesuchs eine Niederlassungsbewilligung vorweisen. Und genau diese C-Bewilligung ist seit 2012 für anerkannte Flüchtlinge schwieriger zu erreichen. Zuvor stand ihnen diese nach 5 Jahren Aufenthalt zu, neu sind sie nicht mehr privilegiert und erhalten den C-Ausweis in der Regel erst nach 10 Jahren; bei erwiesener guter Integration ab 5 Jahren. Zudem ist die Erteilung der Niederlassungsbewilligung im Ermessen des Kantons, ein Anspruch besteht nicht mehr.

Diese bedeutende Schlechterstellung steht im Widerspruch zur Flüchtlingskonvention. Diese hält nämlich fest, dass die Staaten gehalten sind, «die Eingliederung und Einbürgerung der Flüchtlinge so weit wie möglich zu erleichtern, Einbürgerungsverfahren zu beschleunigen und die Kosten dieses Verfahrens so weit wie möglich herabzusetzen».

Die vorläufig Aufgenommenen unterstehen nicht dem Schutz der Flüchtlingskonvention. Aber auch ihre Schutzbedürftigkeit ist erwiesen. Und obwohl die überwiegende Mehrheit von ihnen langfristig in der Schweiz bleibt, leiden sie nun unter den höheren Hürden bei der Einbürgerung. Ihre Jahre als Asylsuchende werden nicht angerechnet, jene mit vorläufiger Aufnahme nur zur Hälfte. Ein Rechenbeispiel: Eine Person ist seit 12 Jahren in der Schweiz, 4 Jahre als Asylsuchende, 7 Jahre mit vorläufiger Aufnahme, ein Jahr mit B-Bewilligung. Nach noch geltendem Recht könnte sie die Einbürgerung sofort beantragen. Nach neuem Recht muss sie zuerst eine C-Bewilligung erhalten. Das ist – bei guter Integration – frühestens nach 5 Jahren mit B-Bewilligung

möglich, also in 4 Jahren. Weil die VA-Jahre aber nur zur Hälfte zählen, kommen nochmals rund 2 Jahre Wartefrist dazu. Sie muss also gesamthaft mindestens 18 Jahre auf die Einbürgerung warten.

Das neue Bürgerrechtsgesetz ist beschlossen – aber es ist noch nicht in Kraft. Für viele Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene lohnt es sich, so schnell wie möglich ein Einbürgerungsgesuch zu stellen. Denn alle Gesuche, die vor dem Inkrafttreten eingereicht werden, müssen nach altem Recht behandelt werden.

Neuer Schutzstatus statt vorläufige Aufnahme

Die Prüfung der wichtigsten aktuellen Gesetzgebungsprojekte auf allfällige Schutzlücken zeigt, dass auf Verfassungsebene gewisse Gefahren bestehen: Bei der Zuwanderungssteuerung und den restriktiven Ausschaffungsvorschriften für Straffällige besteht das Risiko, dass das Refoulementverbot verletzt wird. Es muss weiterhin beobachtet werden, wie der Gesetzgeber bei der Umsetzung die notwendigen Garantien schafft. Der grundsätzliche Schutz für anerkannte Flüchtlinge scheint durch die aktuellen Entwicklungen nicht wirklich in Gefahr. Wenn man aber genauer betrachtet, wie einzelne Änderungen in Asylgesetz und Bürgerrechtsgesetz zusammenspielen, zeigen sich klare Rückschlüsse bei den Rechtsansprüchen dieser Gruppe, welche auch Auswirkungen auf die Integration haben. Und klare Gefährdungen sind für die Personen zu erkennen, die zwar schutzdürftig, aber nicht Flüchtlinge nach Genfer Konvention sind. Für ihren Schutz braucht es dringend einen neuen Status, der wirklich Schutz bietet.

Literatur

Bolz, Susanne, Beachtliche Auswirkungen auf den Flüchtlingsschutz. Bemerkungen zur Revision von Bürgerrechts- und Asylgesetz, in: Asyl 2/13.

Chetail, Vincent, Global Migration Policy Brief #1, 2014, www.graduateinstitute.ch/globalmigration

Felber, Markus, Alles, was Recht ist, in: NZZ am Sonntag, 24. August 2014

Trummer, Muriel, Neustrukturierung des Asylbereichs. Einstimmige Verabschiedung der Eckwerte für die Gesamtplanung durch Bund und Kantone an der nationalen Asylkonferenz vom 28. März 2014, in: Asyl 3/14

Uebersax, Peter, Zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative, in: Asyl 4/11

Uebersax, Peter, Die verfassungsrechtliche Zuwanderungssteuerung. Zur Auslegung von Art. 121a BV, in: Jusletter 14. April 2014

Des nuages dans le ciel de la Suisse humanitaire ?

Depuis quelques années déjà, les sujets consacrés à la migration occupent le devant de la scène de l'agenda politique. La loi sur l'asile et la loi sur les étrangers connaissent des modifications presque chaque année. La loi sur la nationalité a, elle aussi, subi une révision totale. Et même la Constitution fédérale a été complétée par des dispositions relatives à l'immigration et au renvoi d'étrangers, dispositions rendues nécessaires par l'admission d'initiatives populaires. Il s'agira de clarifier d'importantes questions de mise en œuvre au cours de ces prochaines années. *terra cognita* a examiné à la loupe les plus importants projets de loi en cours en vue d'analyser où la protection des réfugiés et d'autres personnes déplacées pourrait bien être menacée à l'avenir.

Le pilotage de l'immigration et l'obligation de renvoi des délinquants risquent bien de violer le principe du « non-refoulement ». Il s'agira de continuer d'observer comment le législateur créera les garanties lors de cette mise en œuvre. Néanmoins, l'évolution actuelle de la législation ne semble pas vraiment mettre en danger le droit de protection fondamental en faveur des réfugiés reconnus. Mais à regarder de plus près comment sont amalgamés les divers amendements dans les lois sur l'asile et la nationalité, on y décèle une régression très claire des droits à l'intégration de ce groupe. On identifie aussi très clairement des dangers pour les personnes qui sont certes dignes d'être protégées, mais qui ne sont pas pour autant des réfugiés en vertu de la Convention de Genève. Pour leur protection, il convient d'instaurer de toute urgence un réel statut de protection.

Elsbeth Steiner ist Redaktorin von *terra cognita*.

Infothek:

Auf der Flucht

Infothèque:

En fuite

Infoteca:

In fuga



In der Infothek finden Sie Literatur zum Schwerpunktthema der jeweiligen Nummer. Auf Neuerscheinungen zu andern thematischen Bereichen, die einen Bezug zu Migration haben, wird laufend im Newsblog der EKM unter www.migration-news.ch hingewiesen.

La rubrique « infothèque » se concentre sur les ouvrages de référence portant sur le thème principal du numéro en question. Les nouvelles parutions concernant d'autres domaines thématiques en lien avec la migration figurent dans le Newsblog de la CFM, à l'adresse www.migration-news.ch.

La rubrica « Infoteca » assume una veste nuova: d'ora in poi comprenderà le opere di riferimento sul tema del relativo numero. Le pubblicazioni più recenti, riguardanti altre tematiche sulla migrazione, sono sempre consultabili sul newsblog della CFM all'indirizzo www.migration-news.ch.

Le droit d'asile face aux réformes: Fondements et enjeux dans la pratique.

Cesla Amarelle

L'évolution du droit d'asile est marquée par de fortes tensions et de profonds changements. En Suisse, les trois révisions en cours s'articulent autour de l'accélération des procédures et de la restructuration du domaine de l'asile. La mise en place de « phases-tests », la réduction drastique des délais de recours et de traitement ainsi que le projet des nouveaux centres fédéraux illustrent ces réformes.

Berne: Stämpfli Editions 2013
ISBN 978-3-7272-3110-0, CHF 39.–

Innovations in refugee protection

Luise Druke

This compendium synthesizes innovations of the UN High Commissioners for Refugees (UNHCR) since 1951. Extending the refugee legal framework (1951 Refugee Convention and 1967 Protocol), UNHCR has increasingly used international human rights law, innovative technologies and new partners. Refugee protection is a responsibility primarily of states. Challenges are: considering increasing power diffusion from states to non-state actors and balancing IT potentials with security risks.

Frankfurt am Main: Peter Lang 2013
ISBN 978-3-631-63450-9, CHF 45.–

Flüchtlingsschutz als globale und lokale Herausforderung

Markus Ottersbach, Claus-Ulrich Prölss (Hg.)

Ob und wie funktioniert Flüchtlingschutz heute auf internationaler, nationaler und kommunaler Ebene? Diese Frage greifen die Beiträge anlässlich des Jahrestages des Grundgesetzes und der Erklärung der Menschenrechte auf. Analysiert werden die neuen Konzepte und Organisationsstrukturen der globalen

und deutschen Flüchtlingspolitik. Erörtert werden sowohl die globale als auch die lokale Situation der Flüchtlinge und Handlungsspielräume für die Soziale Arbeit in der Kommune im Sinne einer Menschenrechtsarbeit.

Wiesbaden: Springer 2011
ISBN 978-3-531-17395-5, CHF 60.–

Schweizer Asylrecht, EU-Standards und internationales Flüchtlingsrecht. Eine Vergleichsstudie.

Droit d'asile suisse, normes de l'UE et droit international des réfugiés.

Une étude comparative.

UNHCR, SFH/OSAR (Hg./éd.)

Mit den Schengen/Dublin-Assoziationsabkommen gelangt ein zentraler Rechtsakt der europäischen Asylrechtsharmonisierung, die Dublin-II-Verordnung, unmittelbar in der Schweiz zur Anwendung. Die vorliegende Studie vergleicht das schweizerische Flüchtlingsrecht mit den europäischen Rechtsnormen. Darüber hinaus wird die Vereinbarkeit des Schweizer Rechts und des europäischen Rechts mit internationalen Standards überprüft, wie sie die Genfer Flüchtlingskonvention und andere Menschenrechtsinstrumente festlegen.

Avec les accords d'association à l'espace Schengen/Dublin, un acte juridique central de l'harmonisation européenne du droit d'asile, le règlement Dublin II, sera appliqué en Suisse. La présente étude compare le droit suisse des réfugiés aux normes juridiques européennes. Elle examine en outre la compatibilité du droit suisse et du droit européen avec les normes internationales définies par la Convention de Genève sur le statut des réfugiés et d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Bern: Stämpfli Verlag / Stämpfli Editions 2009
ISBN 978-3-7272-9529-4, CHF 88.–

The collective responsibility of states to protect refugees

Agnès Hurwitz

This book presents a critical legal analysis of the mechanisms and arrangements devised by States to tackle secondary movements of refugees, and offers innovative solutions to the protection crisis afflicting the global refugee regime. After providing a comprehensive breakdown of the various legal tools used by States to combat secondary refugee movements, the book argues that, while the legality of these various arrangements is seriously in doubt, the most appropriate way to address these protection failures is to strengthen and develop adequate international accountability mechanisms.

Oxford: Oxford University Press, 2009
ISBN 978-0-19-927838-1, £ 67.–

Die Grenzschutzagentur FRONTEX. Chance oder Bedrohung für den Europäischen Flüchtlingsschutz.

Juliane Seehase

Ausgehend von einer Analyse der heute geltenden Kriterien zur Gewährung von Flüchtlingsschutz im Raum der EU beleuchtet die Autorin die Tätigkeitsfelder von Frontex anhand von ausgewählten Beispielen und erläutert, warum die internationalen und europäischen Menschenrechte auch in internationalen Gewässern und auf dem Territorium von Drittstaaten für Frontex Wirkung entfalten und weshalb eine parlamentarische und gerichtliche Kontrolle des europäischen Grenzschutzes dringend geboten ist.

Baden-Baden: Nomos 2013
ISBN 978-3-8487-0740-9, € 98.–

**Schutz statt Abwehr.
Für ein Europa des Asyls.**

Tillmann Löhrr

Tillmann Löhrr gibt einen Überblick über die Geschichte und Gegenwart der Flüchtlingspolitik. Der Autor zeigt realistische, schnelle Verbesserungsmöglichkeiten auf: Die Staaten der EU sollen sichere und legale Wege nach Europa eröffnen, dürfen Bootsflüchtlinge nicht länger auf hoher See zurückschicken und müssen zu fairen und europaweit vergleichbaren Gerichtsentscheidungen kommen, auch für Menschen ohne Aufenthaltspapiere.

Berlin: Verlag Klaus Wagenbach 2010
ISBN 978-3-8031-2628-3, € 10.–

Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa.

Hess Kasparek (Hg.)

Die Artikel des vorliegenden Bandes spüren den Dynamiken, zentralen Akteuren, Diskursen und Praktiken des europäischen Grenzregimes nach. Dabei recherchierten die Autoren vor Ort in der Ukraine, in Marokko, in der Türkei, in Mali, dem Kosovo und vergleichend in Süd- und Nordamerika. Die Beiträge berichten von Beweggründen und Taktiken, aber auch von neuen Ansätzen zur Migrationskontrolle. Sie loten aber auch die theoretischen und methodischen Möglichkeiten einer anderen Migrations- und Grenzregimeforschung aus, die sich gegen gängige Problemkonzeptionen von Migration und eine immer mehr der Politikberatung dienende Migrationsforschung wendet.

Berlin: Assoziation A 2010
ISBN 978-3-935936-82-8, CHF 31.–

**Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz.
Eine Ethnographie der Seegrenze auf dem Mittelmeer.**

Silja Klepp

Die Aussengrenzen sind zu einem umkämpften Raum der EU-Politik zwischen Grenzkontrollen und Flüchtlingsrechten geworden. Silja Klepp stellt

diese Aushandlungskämpfe in einer Ethnographie der Seegrenze dar. Forschungsreisen entlang der Küsten von Libyen, Italien und Malta verbinden sich zu einem einzigartig dichten Blick auf die Zwänge und Handlungslogiken der Akteure im Grenzraum.

Bielefeld: transcript Verlag 2011
ISBN 978-3-8376-1722-1, € 35.–

«Welcome to Europe» – Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts.

Sonja Buckel

Das Terrain des europäischen Migrationsrechts ist von Kämpfen um Hegemonie geprägt. Den damit einhergehenden Prozessen des Re-Borderings – die Schaffung eines Bereichs unbeschränkter innerer Mobilität, die zugleich an massive Aussengrenzen gekoppelt ist – widmet Sonja Buckel zwei Fallstudien. Sie zeigen, dass in diesen Auseinandersetzungen wesentliche Elemente eines europäischen Staatsprojekts verhandelt werden.

Bielefeld: transcript Verlag 2013
ISBN 978-3-8376-2486-1, € 34.–

**An Europas Grenze.
Fluchten, Fallen, Frontex.**

Kaspar Surber

«Auf diese Wiese kommt der Zaun», sagt der griechische Grenzwächter. Ein Metallrahmen mit Stacheldraht, zwei Rollen breit und sieben hoch. Hier also beginnt und endet Europa. Kaspar Surber reiste nach Lampedusa, Strassburg, Griechenland, Warschau. Entstanden ist eine Sammlung von Recherchen und Stimmen: Zu Wort kommen Flüchtlinge, Polizisten, Politikerinnen, Anwälte, Aktivistinnen, Fischer, Grenzwächter und einige Schweizer. Ein Buch aus der Gegenwart, dem arabischen Frühling und der Wirtschaftskrise, das in der Migrationsdebatte den Horizont öffnet.

Basel: Echtzeit Verlag 2012
ISBN 978-3-905800-59-3, CHF 29.–

**Il mare di mezzo.
Al tempo dei respingimenti.**
Gabriele Del Grande

Gabriele Del Grande – espulso dalla Tunisia e nella lista nera dei servizi segreti locali – si mette sulle tracce dei somali e degli eritrei respinti in Libia, facendo luce sul più misterioso naufragio mai verificatosi sulla rotta per l'Italia. La rete di informatori dell'autore si allarga dalla costa meridionale del Mediterraneo all'Italia e ai centri di espulsione. Ne nascono inchieste su truffe e pestaggi. E parecchi guai. Ma – come insegnano i pescatori di Mazara – non ci si può girare dall'altra parte. E il viaggio alla ricerca della verità continua, dal Nilo al Burkina Faso.

Formigine: Edizioni infinito 2010
ISBN 978-88-89602-72-0, € 13.–

**Turbulente Ränder.
Neue Perspektiven auf Migration
an den Grenzen Europas.**
*Transit Migration Forschungsgruppe
(Hg.)*

Heute über Migration nach Europa zu reden, heisst fast immer von der «Festung Europa» zu sprechen. Das Forschungsteam Transit Migration hat das Migrationsgeschehen im Südosten Europas untersucht und liefert spannende Thesen über eine Region, die zunehmend zur Schnittstelle und zum Brennpunkt der Aus-, Ein-, Rück- und Durchwanderung von Migranten und Migrantinnen geworden ist. Dabei werden aus Menschenhändlern lokale Transportunternehmer, aus armen Flüchtlingen Menschen mit Plänen und Strategien und aus allmächtigen Behörden Institutionen der Improvisation, die dem Geschehen gleichsam hinterherrennen.

Bielefeld: transcript Verlag 2007
ISBN: 978-3-89942-480-5, € 25.–

**Transit Migration.
The missing link between emigration
and settlement.**
Aspasia Papadopoulou-Kourkoula

This study explores an often-ignored phase in the migration process, focusing on the period between emigration and settlement. Looking at Europe, Asia and Africa, and focusing on three different migration routes, this book reveals that migrants live in transit for years, and that it is a key issue affecting transit, destination countries and migrants themselves.

Houndmills: Palgrave Macmillan 2008
ISBN 978-0-230-55533-4, £ 74.–

Human trafficking in the Sinai.
*Miriam van Reisen, Meron Estefanos
and Conny Rijken*

This report describes the horrific situation of trafficking of refugees in the Sinai desert, a crisis that started in 2009. The refugees include men, women, children and accompanying infants fleeing from already desperate circumstances in Eritrea, Ethiopia and Sudan. An estimated 95% of the refugees held as hostages in the Sinai (also referred to as hostages) are Eritreans. Smuggled across borders by middlemen, or kidnapped from refugee camps in Ethiopia and the Sudan as well as their surrounding areas, and then captured or sold, the refugees are held hostage close to the Israeli border in inhumane conditions and tortured for ransoms up to USD 50000.

Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2012
ISBN 978-90-5850-945-1, € 18.–

**An open and safe Europe –
what next? ECRE Submission to the
European Commission Consultation
on the Future of Home Affairs
Policies.**

*European Council on Refugees and
Exiles ECRE (ed.)*

In this contribution, ECRE's views on the future of the EU's asylum and migration policies are structured around the following themes: the implementation and monitoring of the Common European Asylum System, access to protection and border management, detention, integration, return and cooperation with third countries in the field of asylum and migration and funding.

Brussels: ECRE 2014
www.ecre.org

**Exploring avenues for protected
entry in Europe.**
Italian Council for Refugees CIR

According to estimates, approximately 90% of all asylum seekers enter Europe in an irregular manner, since legal entry has become more and more difficult and in most cases impossible. The report recommends a step-by-step approach, starting from a more flexible use of the present European visa regime and leading up to a fully fledged policy. This, together with the analysis of past practices aims to contribute to upcoming policy discussions for and the planned Communication on new approaches concerning the asylum procedure in transit countries.

Rome: Italian Council for Refugees CIR 2012
www.cir-onlus.org

**Europäische Flüchtlingspolitik:
Wege zu einer fairen Lastenteilung.**
*Jan Schneider, Marcus Engler,
Steffen Angenendt*

Seit Jahren sind einige EU-Mitgliedstaaten – aufgrund ihrer geographischen Lage, ihrer Attraktivität oder bestehender Netzwerke – wesentlich stärker Ziel von Fluchtmigration als andere. Das hier vorgeschlagene Mehrfaktorenmodell ermöglicht, eine angemessene Aufnahmequote für die Mitgliedstaaten zu errechnen. Es versteht sich als Beitrag zu einer dringend benötigten politischen Debatte über die Lasten- und Verantwortungsteilung beim europäischen Flüchtlingsschutz.

Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2013
www.svr-migration.de

**Sharing Responsibility for Refugee
Protection in Europe:
Dublin Reconsidered**
*European Council for Refugees and
Exiles ECRE*

This report highlights the inherent limitations and injustices of the Dublin system, which transfers asylum seekers between EU Member States. ECRE strongly believes that the Dublin Regulation does not promote harmonisation of EU asylum systems, seriously impedes integration, and sows dissension among Member States. Instead of pretending it can be made to work, the Stockholm Programme should repeal the Dublin Regulation and devise an efficient responsibility-sharing regime that improves solidarity among Member States, and promotes the integration of people who seek, and deserve, international protection.

Brussels: ECRE 2008
www.ecre.org

**Aufnahme von Flüchtlingsgruppen
und Hilfe vor Ort. Bericht und
Empfehlungen der EKM.**

**Admission de groupes de réfugiés et
aide sur place. Rapport et
recommandations de la CFM.**

*Alberto Achermann, Arbeitsgruppe
EKM / Groupe de travail CFM*

Die EKM hat die Voraussetzungen, Chancen und Massnahmen einer neuen Aufnahmepolitik studiert. Die EKM schlägt dem Bundesrat vor, wieder Flüchtlingsgruppen im Rahmen des UNHCR-Programms aufzunehmen. Im Rahmen einer aktiven Flüchtlingsausserpolitik könnten diese Aufnahmen mit gezielter Hilfe vor Ort (vor allem in den Ländern, welche den Flüchtlingen Erstasyl gewährt haben) kombiniert werden.

La CFM a étudié les conditions, les chances et les mesures concernant une nouvelle politique d'admission. La CFM propose au Conseil fédéral de renouer avec l'admission de groupes de réfugiés dans le cadre du programme de l'UNHCR. Dans le cadre d'une politique extérieure active en matière de réfugiés, ces admissions pourraient être assorties d'une aide ciblée sur place (essentielle dans les pays de premier accueil des réfugiés).

Bern: EKM / CFM 2008
www.ekm.admin.ch

**Refugee Resettlement in the EU:
The capacity to do it better and to do
it more.**
Know-Reset Research Report 2013/4
Elona Bokshi

The purpose of this report is to make the case for the increased use of resettlement by European countries on two levels: firstly, through the establishment of new national resettlement programmes exist; secondly, to continue common efforts at national and EU level for a harmonized European resettlement programme the future of which will be negotiated in the context of the EU financial perspectives for the period 2014-2020.

Florence: European University Institute 2013
www.know-reset.eu

**Evaluation Praxis humanitäre Visa.
Schlussbericht zuhanden des
Bundesamts für Migration BFM**
*Christof Schwenke, Franziska Müller,
Helen Köchli*

Seit September 2012 ist die Einreichung von Asylgesuchen auf Schweizer Vertretungen im Ausland nach Art. 20 Asylgesetz (AsylG) nicht mehr möglich. Personen, bei denen aufgrund des konkreten Einzelfalls offensichtlich davon ausgegangen werden muss, dass sie im Heimat- oder Herkunftsstaat unmittelbar, ernsthaft und konkret an Leib und Leben gefährdet sind, haben jedoch die Möglichkeit, mit einem Visum aus humanitären Gründen in die Schweiz einzureisen. Im Auftrag des Bundesamts für Migration (BFM) führte Interface Politikstudien Forschung Beratung eine Evaluation der Praxis zu den humanitären Visa durch.

Luzern: Interface Politikstudien und
Universität Luzern 2013
www.interface-politikstudien.ch

Erwerbsbeteiligung von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt.

Claudio Spadarotto, Maria Biberschulte, Katharina Walker, Michael Morlok, Andrea Oswald

Die Studie geht der Frage nach, warum die Erwerbstätigenquote von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen vergleichsweise sehr tief ist und welche Risiko- und Erfolgsfaktoren für das Ergebnis verantwortlich sind. Erstmals wurde durch die Verknüpfung der AHV-Daten der zentralen Ausgleichsstelle mit den ZEMIS-Daten des BFM eine Verlaufsbeobachtung der Erwerbsbeteiligung möglich. Die Ergebnisse zeigen die Vielfalt der Faktoren auf, die auf die Erwerbsbeteiligung einwirken.

Zürich/Basel: KEK-CDC Consultants/
B.S.S. Volkswirtschaftliche Beratung 2014
www.kek.ch

**Global Overview 2014.
People internally displaced by conflict and violence.**

Sebastián Albuja et al.

The annual Global Overview covers people internally displaced by international and internal armed conflict, generalised violence – communal, ethnic, political and criminal violence – and human rights violations. This current report is based on data and analysis gathered between January and December 2013. The research and analysis also show that the causes and impacts of displacement are multiple and often overlapping, including those related to disasters induced by natural hazards.

Geneva: Internal Displacement Monitoring Center 2014
www.internal-displacement.org

The Syria crisis, displacement and protection.

Forced Migration Review 47

Marion Couldrey, Maurice Herson (Ed.)

The 6.45 million displaced people inside Syria make this the largest IDP crisis in the world, with possibly also the largest number of people who are «trapped». In addition, the number of refugees from Syria continues to increase. The international community has an opportunity to set up, from now, an effective response to what will clearly become protracted displacement. These 20 articles discuss how to increase protection for the displaced and how to shape assistance to both the displaced and their «hosts».

Oxford: Refugee Studies Centre 2014
www.fmreview.org

People on the move in a changing climate. The regional impact of environmental change of migration.

Etienne Piguet, Frank Laczko (Ed.)

Policymakers around the world are increasingly concerned about the likely impact of climate change and environmental degradation on the movement of people. This book takes a hard look at the existing evidence available to policymakers in different regions of the world. How much do we really know about the impact of environmental change on migration? How will different regions of the world be affected in the future? These are some of the questions considered in this book, which presents, for the first time, a synthesis of relevant research findings for each major region of the world.

Dordrecht: Springer 2014
ISBN 978-94-007-6984-7, CHF 134.–



Il piccolo Damiano con la vicina di casa. Damiano e suo fratello Cosimo sono stati chiamati così come ringraziamento alla città di Riace. Infatti i santi protettori di Riace sono San Cosimo e San Damiano. Riace 2014.

Emotionen

Wenn Migrationsfragen angesprochen werden, gehen die Emotionen hoch. Kaum ein Thema sorgt für so viel Gefühlsregungen wie die Aspekte rund um die Migrationsthematik: Angst, Ärger, Verunsicherung, Verletzungen, Ohnmachtsgefühle und Wut. Politiker rühmen sich, die «Ängste der Bevölkerung ernst zu nehmen». Dabei tragen sie oftmals dazu bei, Unsicherheitsgefühle zu verstärken und werben auf Kosten jener, die keine Stimme haben, um die Wählergunst. Europaweit wird in nationalistisch ausgerichteten Bewegungen unverhohlenen Politik mit dem «Unbehagen des Volkes» betrieben und werden Minderheiten und Ausländer zu Sündenböcken gemacht. Besorgte Stimmen hört man aber auch von eher unerwarteter Seite: Migrationscommunities, die schon länger in der Schweiz ansässig sind, fühlen sich beispielsweise durch den Anstieg der Asylgesuchszahlen bedroht.

terra cognita nimmt in der kommenden Ausgabe die verschiedenen Emotionen rund um Migration genauer unter die Lupe. Welches sind die Befindlichkeiten in der Bevölkerung in Bezug auf das Zusammenleben in der Schweiz? Weshalb lösen sich die Top-Themen «Asyl» und «Ausländer» beim «Sorgenbarometer» im Verlauf der Jahre regelmässig ab? Wie gehen Zugewanderte damit um, dauernd im Brennpunkt politischer Debatten zu stehen und als Ursache der Sorgen für Herrn und Frau Schweizer herhalten zu müssen? Welche Strategien haben sie dabei entwickelt?

Neben mehr analytischen Beiträgen werden auch Projekte und Aktionen vorgestellt, die auf unkonventionelle Art gängige Sichtweisen auf Migrantinnen und Migranten in Frage stellen, auf witzige und kecke Weise Annahmen zu Migration auf Korn nehmen oder überraschende migrationsspezifische Zusammenhänge aufzeigen. Denn es soll nicht nur gejamert, sondern auch gelacht werden.

Emotions

Lorsque l'on aborde des questions de migration, les émotions sont à fleur de peau. Il n'y a pratiquement aucun sujet qui génère un aussi large éventail de sentiments que les divers aspects liés à la thématique de la migration: peur, mécontentement, insécurité, blessures, sentiment d'impuissance et colère. Des politiciens se targuent de «prendre au sérieux les craintes de la population». Pourtant, ils contribuent souvent à renforcer les sentiments d'insécurité et misent, pour remporter les élections, sur l'inquiétude des électeurs face à la migration et espèrent donc gagner ainsi leur faveur sur le dos de tous ceux qui ne possèdent pas le droit de vote. A l'échelon européen, les mouvements axés sur le nationalisme pratiquent une politique qui exploite de manière flagrante le «malaise de la population», faisant des minorités et des étrangers des boucs émissaires. Mais ici et là s'élèvent des voix provenant de sources plutôt inattendues: des communautés étrangères établies depuis longtemps en Suisse se sentent, par exemple, menacées par l'augmentation du nombre de requérants d'asile.

Dans son prochain numéro, *terra cognita* analyse de plus près les différentes émotions que suscite la migration. Quel est l'état d'esprit de la population autochtone face à la cohabitation avec la population étrangère? Pourquoi, au fil des années, les sujets majeurs que sont «l'asile» et «les étrangers» alternent-ils régulièrement dans le «baromètre annuel des préoccupations»? Comment les immigrants vivent-ils le fait d'être constamment au centre des débats politiques et d'être désignés comme étant la cause des inquiétudes du citoyen suisse? Quelles stratégies ont-ils développé dans ce contexte?

Outre d'autres articles de fond analytiques, la revue présente aussi des projets et des démarches qui remettent en question de manière peu conventionnelle des points de vue courants concernant des migrants, qui égratignent avec humour et impertinence des hypothèses relatives à la migration ou qui mettent en lumière de surprenants liens de connexité spécifiques à la migration. Et c'est tant mieux, car il ne s'agit pas seulement de geindre, mais aussi de rire!

Emozioni

Le questioni legate alla migrazione scatenano emozioni. Nessun altro tema solleva altrettanti stati d'animo: paura, fastidio, insicurezza, senso d'offesa o d'impotenza, collera. I politici si vantano di «prendere sul serio i timori della popolazione». In realtà, spesso non fanno che accrescere il senso d'insicurezza e si servono di chi non ha il diritto di voto per fare campagna elettorale a proprio favore. In tutta Europa gli ambienti a matrice nazionalistica si servono apertamente del «disagio della popolazione» per alimentare la propria politica e stigmatizzare minoranze e stranieri, facendone dei veri e propri capri espiatori. Qua e là si levano tuttavia voci preoccupate anche laddove meno ce lo si aspetta, come per esempio dalle comunità migratorie che risiedono da lunghi anni in Svizzera e che si sentono minacciate dalle cifre sull'asilo in espansione.

La nuova edizione di *terra cognita* esamina da vicino le varie emozioni sollevate dai temi inerenti alla migrazione. Quali stati d'animo regnano in seno alla popolazione riguardo alla coabitazione in Svizzera? Come mai i temi a forte risonanza dell'asilo e degli stranieri si alternano regolarmente, negli anni, sulla scala del «barometro delle preoccupazioni»? Come gestiscono gli immigrati il fatto di essere costantemente al centro dei dibattiti politici e di essere considerati causa delle preoccupazioni che assillano gli Svizzeri? Quali strategie hanno sviluppato per gestire questa situazione?

Accanto a contributi analitici, la rivista presenta progetti e azioni che, in maniera non convenzionale, mettono in discussione una visione comune dei migranti e, con spirito e un briciolo d'irriverenza, si prendono gioco delle idee preconconcette sulla migrazione o evidenziano connessioni sorprendenti. Tanto per non stare sempre e solo a recriminare ma osare ogni tanto anche riderci sopra.

terra cognita

- 01 Welche Kultur? / Quelle culture?
- 02 Bildung / Formation
- 03 luvrar / arbeiten / travailler / lavorare
- 04 einbürgern / naturaliser
- 05 wohnen / habitat
- 06 Gewalt / Violence / Violenza
- 07 Ouverture
- 08 Créations suisses
- 09 Welche Integration? / Quelle integration?
- 10 Sprachen / Langues / Lingue
- 11 Die Medien / Les médias / I media
- 12 Sport
- 13 Identitäten / identité / identità
- 14 Neue Migrationslandschaft / Le nouveau paysage migratoire
- 15 Transnationalität / Transnationalité / Transnazionalità
- 16 Kinder und Jugendliche / Enfants et jeunes / Bambini e giovani
- 17 Citoyenneté
- 18 Die Schweiz verlassen / Quitter la Suisse / Lasciare la Svizzera
- 19 Föderalismus / Fédéralisme / Federalismo
- 20 Essen und trinken / Manger et boire / Mangiare e bere
- 21 Öffnung und Abwehr im Widerstreit / Esprit d'ouverture et attitude défensive en conflit / Apertura e difesa in conflitto
- 22 Übers Land / De la campagne / Dalla campagna
- 23 Demographie und Migration / Démographie et migration / Demografia e migrazione
- 24 Liebe in Zeiten der Migration / L'amour au temps de la migration / L'amore in tempi di migrazione

vergriffen / épuisé / esaurito

Für weitere kostenlose Exemplare von *terra cognita* wenden Sie sich an:
Pour obtenir gratuitement d'autres exemplaires de *terra cognita* s'adresser à:
Per ottenere gratuitamente esemplari supplementari di *terra cognita* indirizzarsi a:

www.bundespublikationen.admin.ch
Suchbegriff / Critère de recherche / Parola da cercare: *terra cognita*

Schon lange waren nicht mehr so viele Menschen auf der Flucht wie heute. Die Zahlen dazu erschüttern, machen hilflos – was kann man hier überhaupt tun? Oder sie stumpfen ab – die nackten Zahlen verschleiern den Blick auf spezifische Situationen und die Menschen, die sich darin befinden. *terra cognita* begibt sich an Schauplätze innerhalb und ausserhalb Europas, lässt unterschiedlichste Akteure sprechen, blickt hinter die Kulissen abstrakter Politikkonzepte und berichtet von konkretem Handeln im Zusammenhang mit Schutz.

Il y a bien longtemps qu'il n'y avait pas eu autant qu'aujourd'hui d'hommes, de femmes et d'enfants en fuite. Leur nombre bouleverse et donne un sentiment d'impuissance – comment peut-on agir en leur faveur ? Ou au contraire, ces données brutes émoussent notre capacité de compassion – elles occultent des situations spécifiques et les êtres qui s'y trouvent confrontés. *terra cognita* se rend en différents endroits d'Europe et d'ailleurs, donnant la parole aux acteurs les plus divers, jetant un regard dans les coulisses de concepts politiques abstraits et fait état d'actes concrets en corrélation avec la protection.

Da tempo non vi erano tante persone in fuga nel mondo come oggi. Le cifre sconvolgono e incutono un senso d'impotenza. Che cosa si può fare davanti a tanto soffrire? C'è anche il rischio di restare insensibili ai drammi umani che si celano dietro le nude cifre. *terra cognita* si reca in diverse regioni, in Europa e fuori Europa, che sono teatro di eventi drammatici, dà la parola agli attori più disparati, getta uno sguardo dietro i fondali di astratti concetti politici e illustra le azioni concrete messe in campo per offrire protezione.

