

Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden
Profile, (Aus-)Wege, Perspektiven

Personnes sortant du système d'asile
Profils, itinéraires (ou échappatoires), perspectives

Persone escluse dal sistema dell'asilo
Storie di vita, vie d'uscita, prospettive



Empfehlungen | Recommandations | Raccomandazioni

Dezember | décembre | dicembre 2019



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Migrationskommission EKM
Commission fédérale des migrations CFM
Commissione federale della migrazione CFM

Impressum

Herausgeberin / Édition / Edizione

Eidgenössische Migrationskommission EKM
Commission fédérale des migrations CFM
Commissione federale per la migrazione CFM
Quellenweg 6, CH-3003 Bern-Wabern,
www.ekm.admin.ch

Redaktion / Rédaction / Redazione

Simone Prodoliet, Sibylle Siegwart

Übersetzung / Traduction / Traduzione

Marie-Claude Mayr, Angela Petrone

Titelfoto / Photo de couverture / Foto in copertina

© Ursula Haene,
Foto aus der Serie «mitgenommen»

Gestaltung und Druck / Impression et graphisme / Grafica e stampa

Cavelti AG. Marken. Digital und gedruckt, Gossau

Vertrieb / Distribution / Distribuzione

BBL, Verkauf Bundespublikationen,
CH-3003 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch
Art.-Nr. 420.965

© EKM/Dezember 2019

© CFM/décembre 2019

© CFM/dicembre 2019

Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden – Profile, (Aus-)Wege, Perspektiven. Eine Studie der EKM.

Im Asylverfahren wird geprüft, ob die antragstellenden Personen asylrelevante Gründe vorbringen und diese glaubhaft machen können. Wer dies kann, wird als Flüchtling anerkannt. Wer dies nicht kann, erhält kein Asyl und ist verpflichtet, ins Herkunftsland zurückzukehren. Stehen der Rückkehr Gründe entgegen, muss eine vorläufige Aufnahme gewährt werden. Ist eine Rückkehr jedoch möglich, zulässig und zumutbar, werden rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende innert einer gesetzten Frist zum Verlassen der Schweiz verpflichtet.

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM hat sich im Rahmen ihres thematischen Schwerpunkts «Asylpolitische Perspektiven» im Jahr 2019 unter anderem auch mit jenen Personen befasst, die in der Schweiz aus dem Asylsystem ausscheiden und die aufgefordert sind, das Land zu verlassen. Sie hat 2018 beim Büro KEK-Beratung GmbH eine Studie in Auftrag gegeben, die Hinweise darauf gibt, welche Profile diese Personen aufweisen, wie sie ihre Lage nach dem Ausscheiden aus dem Asylsystem erleben, welche Wege sie einschlagen und welche Perspektiven sie entwickeln können. Sechs Porträts geben den Betroffenen zudem «ein Gesicht».

Aufgrund der Ergebnisse der Studie hat die EKM Empfehlungen formuliert, die sich an Politik und Verwaltung richten.

Die wichtigsten Erkenntnisse der Studie

Zwischen 2008 und 2017 haben knapp 230 000 Personen in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt. Mehr als 180 000 sind in diesem Zeitraum in der Statistik als aus der Schweiz ausgereist vermerkt, gut die Hälfte von ihnen kontrolliert, die andere Hälfte unkontrolliert. Die Studie beschreibt, welche Wege diese Menschen einschlagen. Drei verschiedene Wege kommen für sie grundsätzlich in Frage:

1. Die kontrollierte Abreise

Rund 92 000 abgewiesene Asylsuchende verliessen die Schweiz zwischen 2008 und 2017 kontrolliert, das heisst, die Behörden haben Kenntnis über ihre Ausreise.

Gut 18 000 Personen konnten dabei von der Rückkehrhilfe profitieren. Sie erhielten Beratung, eine Pauschale zur Deckung der Reisekosten und allenfalls einen finanziellen Beitrag für die Realisierung von Projekten, welche ihre Wiedereingliederung im Herkunftsland erleichtern.

2. Die nicht-kontrollierte Abreise

Gut 88 000 Personen sind zwischen 2008 und 2017 in der Statistik als «nicht-kontrollierte Abreisen» oder «andere Abgänge» erfasst. Bei deren Mehrheit ist die Aufenthaltssituation nicht bekannt. Ein Teil ist vermutlich ins Herkunftsland zurückgereist, ohne sich beim Grenzübertritt abgemeldet zu haben. Ein weiterer Teil ist wahrscheinlich in ein anderes Land weitergereist und hat dort entweder ein neues Asylverfahren angestrebt oder sich ohne behördliche Bewilligung aufgehalten.

Ein dritter Teil ist untergetaucht und hält sich ohne reguläre Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz auf. Die Sans-Papiers-Studien, welche der Bund 2005 und 2015 publiziert hat, kommen zum Schluss, dass zwischen zehn Prozent und einem Drittel der geschätzten 80 000 bis 100 000 Sans-Papiers, die in der Schweiz leben, vorher ein Asylverfahren durchlaufen haben.

3. Der Verbleib in der Schweiz mit Nothilfe

Eine Gruppe von rechtskräftig abgewiesenen Asylsuchenden mit Ausreiseverpflichtung kann die Schweiz wegen Vollzugshindernissen nicht verlassen und lebt mit Nothilfe in der Schweiz. Vollzugshindernisse treten auf, wenn die Identität der Betroffenen nicht abschliessend geklärt werden kann, wenn die Transportfähigkeit unter anderem aus gesundheitlichen Gründen eingeschränkt ist, wenn es nicht möglich ist, die nötigen Reisepapiere zu beschaffen oder wenn sich das Herkunftsland weigert, einmal ausgereiste Landsleute wieder zurückzunehmen.

Die Gestaltung der Nothilfe ist kantonal geregelt. Nothilfebeziehende leben in der Regel in peripher gelegenen Kollektivunterkünften. Sie beziehen acht bis zwölf Franken pro Tag, mit denen Kleider, Nahrung und Transportkosten bezahlt werden müssen. Nothilfebeziehende dürfen nicht arbeiten und sind von allen Integrationsangeboten ausgeschlossen. Das Nothilferegime ist darauf ausgelegt, abgewiesene Asylsuchende zur Ausreise zu bewegen.

Ende 2017 lebten rund 8500 abgewiesene Asylsuchende von der Nothilfe, rund 60 Prozent von ihnen als Langzeitbeziehende, das heisst sie leben seit mehr als einem Jahr von Nothilfe.

Indirekter Zugang zur Zielgruppe

Die Hauptschwierigkeit bei diesem Forschungsfeld lag darin, den Zugang zu den betroffenen Personen zu finden. Da es nicht möglich war, die zur Zielgruppe gehörenden Personen systematisch zu ihren Perspektiven und den gewählten (Aus-)Wegen zu befragen, wählten die Forschenden einen indirekten Zugang zur Zielgruppe, indem Fachstellen sowie Expertinnen und Experten, die mit Personen aus der Zielgruppe arbeiten, befragt wurden. Dies sind Beratungsstellen für die Rückkehrhilfe, kantonale Fachstellen, die für den Vollzug der Nothilfe zuständig sind, kantonale Koordinationsstellen im Asyl- und Flüchtlingsbereich, Migrationsämter sowie Beratungsstellen für Sans-Papiers. Die befragten Expertinnen und Experten verfügen über langjährige Erfahrung. Sie haben die Situation und die Perspektiven der zur Zielgruppe gehörenden Personen eingeschätzt und bewertet.

Ergänzend wurden Expertinnen und Experten über die Situation von abgewiesenen Asylsuchenden in Deutschland, Italien und Österreich befragt. Dies erlaubte es, die Lage der Zielgruppe in der Schweiz mit der Situation dieser Personengruppe in anderen europäischen Ländern zu vergleichen.

Entstanden ist so ein vielfältiges Bild zur Situation von Asylsuchenden, die in der Schweiz aus dem Asylsystem ausscheiden und die Schweiz verlassen müssen. Es liegt aber in der Natur der Sache, dass auch die Expertinnen und Experten insbesondere Kenntnisse und Erfahrungen mit abgewiesenen Asylsuchenden hatten, die entweder den Kontakt zur Rückkehrberatung, den Beratungsstellen der Sans-Papiers oder den Nothilfestrukturen suchten. Die Studie liefert daher nur wenige Antworten zu den Wegen und Profilen von untergetauchten Personen in der Schweiz und Personen, die entweder in ein anderes europäisches Land oder unkontrolliert in ihr Herkunfts- oder Heimatland ausgereist sind.

Einschätzungen und Schlussfolgerungen der Expertinnen und Experten

Rückkehrhilfe fördern

Weniger als zehn Prozent der aus dem Asylsystem ausgeschiedenen Personen mit Ausreisepflicht haben in den letzten zehn Jahren von Rückkehrhilfe profitiert. Diverse Studien lassen den Schluss zu, dass in den Herkunftsländern viele Starthilfeprojekte erfolgreich waren und eine Grundlage für die Wiedereingliederung der Betroffenen geschaffen haben. Die befragten Expertinnen und Experten sind der Meinung, dass das Potential der Rückkehrhilfe bisher ungenügend ausgeschöpft wurde. Rückkehrwillige sollten auch dann von Unterstützung profitieren können, wenn beispielsweise die Ausreisefrist abgelaufen ist. Zudem sollten finanzielle Unterstützung und Sachleistungen so ausgestaltet werden, dass damit mindestens die auf der Flucht entstandenen Kosten gedeckt werden. Darüber hinaus sollen Rückkehrende mitbestimmen können, wo ein Neuanfang für sie Erfolg verspricht. Dies müsste aus der Sicht der Expertinnen und Experten nicht in jedem Fall im Herkunftsland sein.

Wege aus der Nothilfe eröffnen

Ausgehend von den Grundrechten haben Asylsuchende, die einen negativen Asylentscheid oder einen Nichteintretensentscheid erhalten haben und die Schweiz verlassen müssen, ein Recht auf Nothilfe. Ursprünglich war sie für abgewiesene Asylsuchende gedacht, die nicht freiwillig ausreisen und die durch ihr Verhalten eine Rückschaffung verunmöglichen. Durch eine möglichst unattraktive Gestaltung des Nothilferegimes sollten sie zur Ausreise bewegt werden. Betroffen von diesem Regime sind aber auch abgewiesene Asylsuchende, welche trotz rechtskräftiger Wegweisung die Schweiz gar nicht verlassen können, beispielsweise weil es nicht möglich ist, die nötigen Reisepapiere zu beschaffen oder weil das Herkunftsland nicht bereit ist, sie wiederaufzunehmen. Seitens der Expertinnen und Experten wurde gewünscht, dass bei der Härtefallprüfung, welche Nothilfebeziehenden nach einigen Jahren des Aufenthalts in der Schweiz das Erlangen einer regulären Aufenthaltsbewilligung ermöglicht, weniger strikte Regeln zur Anwendung kommen sollten. Es müsse vermehrt darum gehen, im Einzelfall gute Lösungen für die Betroffenen zu finden – gerade dann,

wenn äussere Umstände und nicht das Verhalten der Betroffenen den Zustand der Nothilfe herbeigeführt haben.

Aus dem Schatten der Anonymität treten

Ein kleiner Teil der in der Schweiz lebenden Sans-Papiers hat zuvor ein Asylverfahren durchlaufen. Um in der Schweiz in der Anonymität überleben zu können, braucht es in der Regel gute Kenntnisse der Gegebenheiten, den Kontakt zu einem Netzwerk von regulär anwesenden Landsleuten und zu Arbeitgebern, die willens sind, irregulär anwesende Personen zu beschäftigen. Sans-Papiers gibt es dort, wo ein Niedriglohnssektor mit ortsgebundenen Arbeitsplätzen besteht: in der Land- und Bauwirtschaft, im Kleingewerbe und in Haushalten (inklusive Hauspflege). Die befragten Expertinnen und Experten sind sich einig, dass die ausbeuterischen Verhältnisse, unter denen Sans-Papiers in der Schweiz oftmals arbeiten, nicht akzeptiert werden dürfen. Bereits länger anwesende Sans-Papiers – auch jene, die ein Asylverfahren durchlaufen haben – sollten die Möglichkeit erhalten, ihren Aufenthalt in der Schweiz unter bestimmten Bedingungen zu regularisieren.

Zielkonflikte ausbalancieren

Jede Massnahme, die geeignet ist, die Situation und die Perspektiven von Personen zu verbessern, die aus dem Asylsystem ausscheiden, birgt auch die Gefahr, eine anziehende Wirkung auf neue Asylsuchende zu entfalten. Trotzdem sind solche Massnahmen nach Meinung der befragten Expertinnen und Experten zwingend nötig. Einerseits, weil gewisse Missstände in der Nothilfe und im illegalen Arbeitsmarkt die Persönlichkeitsrechte und die Menschenwürde der Betroffenen verletzen. Andererseits, weil es wenig Sinn mache, bereits gut integrierte Langzeitbeziehende von Nothilfe und Sans-Papiers mit allen Mitteln aus der Schweiz zu drängen, obwohl ihre Arbeitskraft hier gebraucht wird. Entscheidend ist es, einen gut ausbalancierten Weg zwischen der Verbesserung der Situation für die Zielgruppe und dem Vermeiden von Pull-Effekten zu finden.

Empfehlungen

Alle Empfehlungen richten sich nach dem Grundsatz, dass Wege beschrieben bzw. vorgeschlagen werden, die für die Betroffenen Perspektiven schaffen, damit sie aus der Prekarität eines ungesicherten Aufenthalts herauskommen können. Zentral ist, dass die Personen ihren weiteren Lebensweg in Würde beschreiten können.

Bei einzelnen der vorgeschlagenen Empfehlungen werden Hinweise auf «best practices» gemacht. In einzelnen Kantonen werden die gemachten Vorschläge bereits umgesetzt.

1 Prüfung einer vorläufigen Aufnahme

Laut der befragten Expertinnen und Experten gibt es eine nicht zu vernachlässigende Zahl von Personen, die aus technischen oder gesundheitlichen Gründen die Schweiz nicht verlassen können und von Nothilfe leben müssen. Bei dieser Personengruppe soll geprüft werden, ob ihnen eine vorläufige Aufnahme erteilt werden kann.

2 Härtefallregelung für sehr lange anwesende Personen, die aus dem Asylsystem ausgeschieden sind

Bei Personen, die sich nach einem negativen Entscheid schon sehr lange in der Schweiz aufhalten und eigentlich gut «integriert» sind, soll systematisch und aktiv die Möglichkeit der Erteilung einer Härtefallbewilligung geprüft werden. Dabei sollen die individuellen Situationen und Realitäten der betroffenen Personen berücksichtigt und die Kriterien zur Härtefallregelung im Einzelfall möglichst flexibel gehandhabt werden.

Best practices

Systematische Überprüfung von Langzeitbeziehenden von Nothilfe: Ab Mitte 2017 hat das Migrationsamt des Kantons Zürich systematisch überprüft, ob eine Härtefallregelung bei den Langzeitbeziehenden möglich ist. Dies aus der Erkenntnis, dass es zahlreiche Nothilfebezüger gab, die die Kriterien für eine Härtefallregelung erfüllen würden, doch oftmals kein Härtefallgesuch eingereicht hatten. Im Rahmen dieser Überprüfung wurden die Personen angeschrieben und aufgefordert, die Einreichung eines entsprechenden Gesuchs in Betracht zu ziehen. Viele von ihnen sind daraufhin mit Beratungsstellen in Kontakt getreten und haben ein entsprechendes Gesuch gestellt. Fehlten die sprachlichen Kompetenzen, bewirkte dieser Impuls, dass sich Nothilfebezüger aktiv um eine bessere sprachliche Integration bemühten und nach und nach die erforderlichen Dokumente einreichen konnten. Diese Prüfung konnte Ende 2018 abgeschlossen werden. Rund 100 Personen erhielten die vom Gesetz vorgesehene Härtefallbewilligung mit der Möglichkeit zur Erwerbstätigkeit.

Dieses Vorgehen wird in ähnlicher Weise auch im Kanton St. Gallen umgesetzt.

Aktive Prüfung der Regularisierung von Sans-Papiers: Die Fremdenpolizei der Stadt Bern bekommt von der Sans-Papiers Beratungsstelle Bern jährlich ca. 150 Dossiers zugestellt, bei denen im Einzelfall eine Regularisierung des Aufenthalts geprüft wird. Bei der Prüfung berücksichtigen die Behörden im Sinne einer «Kontextsensibilität» die individuelle Situation der Betroffenen.

3 Regelmässiges Überprüfen der konkreten Situation von Nothilfebeziehenden

Nothilfebeziehende befinden sich in einer paradoxen Situation, der «regulären Illegalität», die von den Betroffenen als sowohl unterstützend als auch repressiv erlebt wird. Da Nothilfebeziehende keine Arbeit annehmen und nicht an Sprachkursen, Ausbildungen und weiteren Integrationsangeboten teilnehmen dürfen, werden ihre Perspektiven für ein eigenständiges Leben stark beeinträchtigt, unabhängig davon, ob ein solches in der Schweiz oder einem anderen Land angestrebt wird. Diese Perspektivlosigkeit verbunden mit dem permanenten Druck zur Ausreise und der latenten Angst vor einer Ausschaffung scheint Langzeitbeziehende von Nothilfe krank zu machen, wenn nicht physisch, dann psychisch.

Daher sollten Nothilfebeziehende die Möglichkeit erhalten, in periodischen Abständen ihre Situation mit einer Fachperson zu besprechen, um eigene Perspektiven zu entwickeln, wie sie aus ihrer prekären Situation herauskommen können. Hier könnte auch eine engere Zusammenarbeit oder ein regelmässiger Austausch mit den Beraterinnen und Beratern der Rückkehrhilfe sinnvoll sein.

4 Ausstellen einer Karte, die nothilfebeziehende Personen als «registriert» ausweist

Nothilfebeziehende Personen sollen eine Bestätigung als «registriert» erhalten, damit sie bei Personenkontrollen durch Ordnungskräfte nicht als illegal Anwesende gebüsst werden. Die mehrmalige Verurteilung für das gleiche Vergehen ist zudem stossend und sollte nicht mehr praktiziert werden.

Best practices

Projekt City Card Zürich und Bern: Das Projekt City Card sieht vor, allen Personen, die in einer Stadt wohnen, einen Ausweis auszustellen. Unabhängig vom sonstigen Aufenthaltsstatus soll damit die Teilhabe am Leben in der Stadt ermöglicht werden. Da sich die Gültigkeit auf das Gebiet der Stadt beschränken würde, wird diese Lösung zwar grundsätzlich begrüsst, doch von vielen Expertinnen und Experten als unzureichend eingestuft.

Bescheinigung für nothilfebeziehende Personen: Der Kanton Waadt stellt den Nothilfebeziehenden eine Bescheinigung aus, die im Regelfall von der Polizei akzeptiert wird und Nothilfebeziehende davor schützt, für den illegalen Aufenthalt bestraft zu werden.

5 Flexiblere Gestaltung der Rückkehr

Personen, die sich für ein Verlassen der Schweiz mit Rückkehrhilfe entscheiden, sollen bei der Beratung die Möglichkeit haben, ihre eigenen Perspektiven einzubringen und zu entwickeln. Dazu könnte etwa gehören, in ein Drittland weiterzureisen (wo evtl. ein Kontakt zu einem Familienmitglied o. ä. besteht) oder eine Kurzausbildung in der Schweiz zu absolvieren. Insgesamt soll die Rückkehrberatung eine hohe Qualität aufweisen. Denn gemäss Erfahrungen steigen die Chancen für eine erfolgreiche Wiedereingliederung anderswo, wenn es gelingt, zu Asylsuchenden ein Vertrauensverhältnis aufzubauen.

Die Rückkehrhilfe bzw. Projekthilfe sollte einer grösseren Personengruppe offenstehen. Auch Personen, die in einen Drittstaat ausreisen möchten, deren Ausreisefrist abgelaufen ist oder die aus einem visumsbefreiten Staat kommen, sollten von der Rückkehrberatung und im Einzelfall auch von der Projekthilfe profitieren können.

Über die Angebote der Rückkehrhilfe sollte zudem breiter informiert werden.

Best practice

Rückkehrhilfe im Einzelfall auch für Personen-gruppen, die von der Projekthilfe ausgeschlossen sind: Das Hilfswerk Caritas ist von den Kantonen Zug, Obwalden und Schwyz für die Rückkehrberatung und die Organisation der Rückkehrhilfe beauftragt. Die Caritas finanziert im Einzelfall auch Rückkehrhilfe und Reintegrationshilfe für Personen, die aus visumsbefreiten Staaten kommen oder die in einen Drittstaat ausreisen möchten.

Auch im Kanton Waadt werden im Einzelfall Reintegrationsprojekte für Personen finanziert, die aus einem visumsbefreiten Staat kommen, beispielsweise vulnerable Personen aus Georgien.

6 Zugang zu Beschäftigung bzw. zu Kurzausbildungen

Personen, die einen negativen Asylentscheid erhalten, sollen eine Ausbildung oder eine Lehre, die sie zu jenem Zeitpunkt absolvieren, abschliessen können. Zum Erhalt der physischen und psychischen Gesundheit soll ausserdem der Zugang zu Beschäftigung (etwa im Rahmen von Beschäftigungsprogrammen) oder zu Kurzausbildungen geschaffen werden. Kurzausbildungen sollen auch vermehrt als Teil der Rückkehrhilfe eingesetzt werden. Denn das in diesem Rahmen erworbene Wissen bzw. die erworbenen Fähigkeiten können bei einer Rückkehr ins Herkunftsland oder bei der Weiterreise in ein Drittland von grossem Nutzen sein. Auch bei der Erteilung einer Härtefallregelung oder der Verfügung einer vorläufigen Aufnahme können Kurzausbildungen die weitere Integration erleichtern.

Best practice

Teilnahme an beruflicher Grundbildung: Im Kanton Basel-Stadt werden jugendliche Nothilfebeziehende bezüglich der Teilnahme an einer beruflichen Grundbildung gleichbehandelt wie jugendliche Sans-Papiers. Der Besuch von Lehr- oder Ausbildungsgängen wird bei einem Negativentscheid im Asylverfahren nicht gestoppt. Der Kanton setzt hier den Schwerpunkt bei der Ermöglichung einer selbstständigen Zukunft für Jugendliche und junge Erwachsene. Eine Berufslehre stellt selbst bei einer allfälligen späteren Rückkehr ins Herkunftsland eine gute Investition dar.

Teilnahme an Kurzausbildung mit Blick auf ein Rückkehrprojekt: Im Kanton Waadt werden im Einzelfall im Rahmen eines individuellen Rückkehrprojekts Kurzausbildungen von drei bis sechs Monaten angeboten oder die Möglichkeit, innerhalb eines Beschäftigungsprogramms erforderliche Kenntnisse für das Rückkehrprojekt zu entwickeln.

7 Kinderrechtskonforme Bedingungen für Kinder von abgewiesenen Asylsuchenden

Kinder von abgewiesenen Asylsuchenden dürfen nicht für das Verhalten ihrer Eltern bestraft werden. Es ist daher sicherzustellen, dass sie in einem akzeptablen Umfeld leben, die öffentliche Schule besuchen und eine Ausbildung – Berufslehre oder eine andere Ausbildung auf Sekundarstufe II – absolvieren können. Die Unterbringung in Kollektivunterkünften kann ebenso wenig akzeptiert werden wie lediglich interne Beschulung.

Best practice

Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse von Kindern und Familien: In der Ausgestaltung der Nothilfe im Kanton Basel-Stadt wird die Vulnerabilität der betroffenen Personen berücksichtigt. Bei rund einem Drittel der Nothilfebeziehenden handelt es sich um Kinder. Für ihre Entwicklung im prekären Kontext der Nothilfe ist es wichtig, dass sie die öffentlichen Schulen besuchen und ein Minimum an Zugehörigkeit erleben können. In begründeten Einzelfällen ist daher eine Unterbringung in Liegenschaften, die den Bedürfnissen einer Familie angepasst sind, sowie eine Unterstützung nach Asylansätzen möglich.

Die gleiche Praxis verfolgt der Kanton Waadt.

Personnes sortant du système d'asile – profils, itinéraires (ou échappatoires), perspectives. Une étude de la CFM.

La procédure d'asile vise à vérifier si les requérants présentent des motifs justifiant une demande d'asile et sont à même de les rendre crédibles. Les personnes en mesure d'apporter de tels éléments sont reconnues comme réfugiés. Celles qui ne le sont pas n'obtiennent pas l'asile et sont tenues de retourner dans leur pays d'origine. S'il y a des raisons s'opposant au retour, il convient d'octroyer une admission provisoire. Cependant, lorsqu'un retour est possible, licite et exigible, les requérants d'asile déboutés en application des dispositions légales doivent quitter la Suisse dans un délai imparti.

En 2019, dans le cadre de son axe thématique « Perspectives de la politique d'asile », la Commission fédérale des migrations CFM s'est entre autres intéressée aux personnes sortant du système d'asile et tenues de quitter le pays. En 2018, elle a mandaté le cabinet KEK-Beratung GmbH pour la réalisation d'une étude destinée à identifier les profils de ces personnes, à rendre compte de la manière dont elles vivent leur situation après l'exclusion du système d'asile, des itinéraires qu'elles empruntent et des perspectives qu'elles sont à même de développer. Six portraits donnent en outre « un visage » aux personnes concernées.

En se fondant sur les conclusions de cette étude, la Commission fédérale des migrations a formulé des recommandations destinées aux instances politiques et administratives.

Les principales conclusions de l'étude

Entre 2008 et 2017, presque 230 000 personnes ont déposé une demande d'asile en Suisse. Plus de 180 000 d'entre elles, selon les statistiques, sont considérées comme ayant quitté la Suisse au cours de la même période, dont une moitié de manière contrôlée et l'autre moitié de manière non contrôlée. L'étude décrit les itinéraires de ces personnes. En principe on peut distinguer 3 parcours :

1. Le départ contrôlé

Quelque 92 000 demandeurs d'asile déboutés ont quitté la Suisse entre 2008 et 2017 sous le contrôle des autorités.

Environ 18 000 de ces personnes ont profité de l'aide au retour. Elles ont bénéficié de conseils, d'une contribution forfaitaire pour couvrir leurs frais de voyage et, le cas échéant, d'une aide financière pour la réalisation de projets permettant de faciliter leur réinsertion dans le pays d'origine.

2. Le départ non contrôlé

Entre 2008 et 2017, les statistiques répertorient environ 88 000 personnes dans les catégories « départ non contrôlé » ou « autres départs ». La situation de séjour de la plupart d'entre elles n'est pas connue. Une partie est probablement retournée dans le pays de provenance, sans se signaler lors du passage à la frontière. Une autre partie s'est certainement rendue dans un autre pays pour y engager une nouvelle procédure d'asile ou y séjourner sans autorisation.

Une troisième partie est passée dans la clandestinité et demeure en Suisse sans autorisation de séjour en règle. Les études sur les sans-papiers publiées par la Confédération en 2005 et 2015 arrivent à la conclusion qu'entre 10 pourcent et un tiers des 80 000 à 100 000 sans-papiers présumés vivre en Suisse étaient préalablement passés par une procédure d'asile.

3. Séjour en Suisse avec l'aide d'urgence

Certains requérants d'asile déboutés en application des dispositions légales, frappés par une injonction de quitter le territoire, ne peuvent pas quitter la Suisse en raison d'obstacles à l'exécution du renvoi et vivent de l'aide d'urgence. Les obstacles à l'exécution du renvoi apparaissent lorsque l'identité des personnes concernées ne peut pas être établie de manière univoque, lorsque leur aptitude au transport est restreinte – notamment en raison de leur état de santé –, lorsqu'il n'est pas possible de se procurer des documents de voyage ou lorsque le pays d'origine refuse de réadmettre les personnes qui ont quitté son territoire.

L'aide d'urgence est gérée à l'échelle cantonale. Les bénéficiaires de l'aide d'urgence vivent généralement dans des hébergements collectifs, situés dans des zones périphériques. Ils perçoivent entre huit et douze francs par jour, avec lesquels ils doivent payer leurs frais d'habillement, de nourriture et de transport. Les bénéficiaires de l'aide d'urgence n'ont pas le droit de travailler et sont exclus de toutes mesures en vue de l'intégration. Le régime de l'aide d'urgence est conçu de manière à inciter les requérants d'asile à quitter le territoire.

Fin 2017, environ 8500 requérants d'asile déboutés vivaient de l'aide d'urgence, dont quelque 60 pourcent étaient des bénéficiaires de longue durée, c'est-à-dire depuis plus d'un an.

Accès indirect au groupe cible

La principale difficulté dans ce domaine de recherche a été d'atteindre les personnes concernées. Dans la mesure où il n'a pas été possible d'interroger de manière systématique les personnes appartenant à ce groupe cible sur leurs perspectives ou les itinéraires (ou échappatoires) choisis, les chercheurs ont choisi l'accès indirect en interrogeant des services spécialisés et des experts travaillant au contact de ce groupe cible. Il s'agit de services de conseil à l'aide au retour, de services cantonaux chargés de l'attribution de l'aide d'urgence, de services cantonaux de coordination dans le domaine de l'asile et des réfugiés, d'offices de l'immigration et de centres de conseil pour sans-papiers. Les experts interrogés, disposant d'une longue expérience, ont examiné et évalué la situation ainsi que les perspectives des personnes appartenant au groupe cible.

En outre, les experts ont été questionnés sur la situation des requérants d'asile déboutés en Allemagne, en Italie et en Autriche. Cela a permis de comparer la situation du groupe cible en Suisse à celle de ce groupe de personnes dans d'autres pays européens.

On a ainsi obtenu une image diversifiée de la situation des requérants d'asile sortant du système d'asile suisse, faisant l'objet d'une injonction de quitter la Suisse. Mais du fait de la nature de la chose, les experts ont recueilli des connaissances et expériences concernant des requérants d'asile déboutés qui avaient pris contact soit avec les services d'aide au retour ou des centres de conseil aux sans-papiers, soit avec les structures de l'aide d'urgence. Ainsi, cette étude ne livre que peu de réponses sur les itinéraires et les profils des personnes qui sont passées dans la clandestinité en Suisse ou sur les personnes qui ont rejoint un autre pays européen ou sont retournées de manière non contrôlée dans leur pays de provenance.

Evaluations et conclusions des experts

Promouvoir l'aide au retour

Au cours des dix dernières années, moins de dix pourcent des personnes qui sont sorties du système d'asile – avec obligation de quitter le territoire – ont bénéficié d'une aide au retour. Diverses études permettent de conclure que de nombreux projets d'aide à la réintégration menés dans les pays d'origine ont été fructueux et qu'ils ont jeté les bases de la réinsertion des personnes concernées. Les experts interrogés sont d'avis que, jusqu'à présent, le potentiel de ces aides au retour n'a pas été suffisamment exploité. Les personnes qui font état de leur intention de retourner dans leur pays d'origine devraient également pouvoir bénéficier d'un soutien, même lorsque le délai d'injonction de quitter le territoire est dépassé. De plus, le soutien financier et les prestations en nature devraient au moins couvrir les frais occasionnés par la fuite. En outre, les personnes qui retournent dans leur pays devraient avoir voix au chapitre quant au lieu qui leur permettra de prendre un nouveau départ. D'après les experts, cela ne doit pas nécessairement être le pays de provenance.

Offrir des alternatives à l'aide d'urgence

Conformément aux droits fondamentaux, les requérants d'asile qui ont fait l'objet d'une décision négative ou d'une décision d'irrecevabilité et sont tenus de quitter la Suisse ont droit à l'aide d'urgence. Au départ, cette aide était destinée aux requérants d'asile déboutés qui ne souhaitent pas quitter le territoire de leur plein gré et dont le rapatriement était rendu impossible par leur comportement. Le régime de l'aide d'urgence a été conçu de manière très peu attrayante, afin de les inciter à partir. Mais ce régime s'applique également aux requérants d'asile déboutés qui ne peuvent pas quitter la Suisse, malgré une décision de renvoi exécutoire, par exemple parce qu'il n'est pas possible de se procurer les documents de voyage nécessaires ou que le pays d'origine n'est pas prêt à les réadmettre. Les experts plaident pour un assouplissement des règles en matière d'examen des cas de rigueur, une procédure permettant aux bénéficiaires de l'aide d'urgence d'obtenir une autorisation de séjour régulière après plusieurs années de séjour en Suisse. Il faudrait trouver, au

cas par cas, davantage de bonnes solutions pour les intéressés, en particulier lorsque ce sont des causes extérieures qui ont mené à l'aide d'urgence et non leur comportement.

Sortir de l'anonymat

Une petite partie des sans-papiers vivant en Suisse est préalablement passée par une procédure d'asile. Afin de pouvoir survivre dans l'anonymat en Suisse, il faut généralement avoir de bonnes connaissances de la situation et des contacts avec un réseau de compatriotes séjournant de manière régulière, ainsi qu'avec des employeurs prêts à engager des personnes séjournant irrégulièrement. Les sans-papiers sont présents dans les secteurs d'emplois sédentaires à bas salaire : l'agriculture, le bâtiment, le petit artisanat et les ménages privés (y compris les soins à domicile). Les experts considèrent unanimement que les conditions d'exploitation dans lesquelles travaillent souvent les sans-papiers en Suisse sont inacceptables. Les sans-papiers vivant en Suisse depuis longtemps – y compris ceux qui avaient fait l'objet d'une procédure d'asile – devraient avoir la possibilité de régulariser leur séjour en Suisse, sous certaines conditions.

Concilier les conflits d'intérêt

Toute mesure à même d'améliorer la situation et les perspectives des personnes sortant du système d'asile recèle aussi le danger d'exercer un effet d'attraction sur de nouveaux demandeurs d'asile. Pourtant, de l'avis des experts consultés, de telles mesures se révèlent impérieusement nécessaires. D'une part, parce que certaines dérives dans l'aide d'urgence et le marché du travail illégal portent atteinte aux droits de la personne et à la dignité humaine ; d'autre part, parce qu'il est peu judicieux de pousser par tous les moyens les bénéficiaires de longue durée de l'aide d'urgence déjà bien intégrés et les sans-papiers à quitter le territoire, alors que la Suisse a besoin de cette main-d'œuvre. Il est essentiel de trouver un compromis équilibré entre l'amélioration de la situation du groupe cible et la prévention contre les effets d'attraction.

Recommandations

À la base de chaque recommandation se trouve un même principe : décrire ou proposer des voies à même d'ouvrir des perspectives pour les personnes concernées, afin qu'elles puissent échapper à la précarité d'un séjour incertain. Il est essentiel que les intéressés puissent poursuivre leur parcours en toute dignité.

Certaines des recommandations proposées fournissent des indications de « bonnes pratiques ». Les propositions formulées sont déjà mises en pratique dans certains cantons.

1 Examen d'une admission provisoire

Selon les experts consultés, il y a un nombre non négligeable de personnes qui, pour des raisons techniques ou sanitaires, ne peuvent pas quitter la Suisse et sont contraintes de vivre avec l'aide d'urgence. Il conviendra de déterminer si une admission provisoire peut être octroyée à ce groupe de personnes.

2 Réglementation des cas de rigueur pour les personnes présentes depuis longtemps, qui sont sorties du système d'asile

Pour les personnes séjournant en Suisse depuis très longtemps après une décision d'asile négative, qui sont par ailleurs « bien intégrées », la possibilité de l'octroi d'une autorisation pour cas de rigueur devra être systématiquement et activement examinée. Ce faisant, l'on devra tenir compte de la situation individuelle des personnes en question ; les critères de la réglementation sur les cas de rigueur pour chaque cas devront être régis si possible de manière flexible.

Bonnes pratiques

Examen systématique de la situation des bénéficiaires de longue durée de l'aide d'urgence : dès mi-2017, l'Office des migrations du canton de Zurich a examiné systématiquement si une réglementation des cas de rigueur pour les bénéficiaires de longue durée était possible. Cela, sachant qu'il y avait de nombreux bénéficiaires de l'aide d'urgence qui répondent aux critères de la réglementation sur les cas de rigueur, mais n'en avaient souvent pas fait la demande. Dans le cadre de ces vérifications, on a adressé un courrier à ces personnes en les invitant à considérer la soumission d'une demande en ce sens. Suite à ce courrier, de nombreuses personnes sont entrées en contact avec les services de conseil et ont déposé une demande. Lorsque les compétences linguistiques manquaient, les bénéficiaires de l'aide d'urgence ont fait des efforts en vue d'une meilleure intégration linguistique et ont pu apporter petit à petit les documents nécessaires. Cette vérification s'est terminée fin 2018. Environ 100 personnes ont bénéficié d'une autorisation pour cas de rigueur prévue par la loi, assortie de la possibilité de travailler.

Une telle démarche est mise en œuvre de manière similaire dans le canton de Saint-Gall.

Vérification active de la régularisation des sans-papiers : la police des étrangers de la ville de Berne reçoit tous les ans environ 150 dossiers que lui adresse le centre de conseil pour sans-papiers de Berne, la régularisation du séjour étant examinée pour chaque cas. Lors de l'examen, les autorités tiennent compte de la situation individuelle des intéressés au sens d'une « sensibilité au contexte ».

3 Contrôle régulier de la situation concrète des bénéficiaires de l'aide d'urgence

Les bénéficiaires de l'aide d'urgence se trouvent dans la situation paradoxale de « l'illégalité réglementée », qui est vécue par les personnes concernées à la fois comme un soutien et comme un système répressif. Étant donné que les bénéficiaires de l'aide d'urgence ne peuvent pas travailler, ne peuvent suivre des cours de langues, des formations ou bénéficier d'autres offres d'intégration, leurs perspectives de mener une vie autonome se trouvent fortement entravées, indépendamment du fait qu'un tel objectif est recherché, que ce soit en Suisse ou dans un autre pays. Ce manque de perspectives, lié à la pression constante de devoir quitter le pays et la crainte latente d'une expulsion, semble affecter la santé des bénéficiaires de longue durée de l'aide d'urgence, si ce n'est physiquement du moins sur le plan psychique.

C'est pourquoi les bénéficiaires de l'aide d'urgence devraient avoir la possibilité de parler de leur situation à des professionnels à intervalles réguliers, afin de développer leurs propres perspectives et de réfléchir au moyen de sortir de leur situation précaire. Dans ce contexte, une collaboration rapprochée ou un échange régulier avec les conseillers de l'aide au retour pourraient s'avérer utiles.

4 Délivrance d'une carte identifiant les personnes bénéficiaires de l'aide d'urgence comme « enregistrées »

Les bénéficiaires de l'aide d'urgence devraient recevoir une attestation « d'enregistrement », afin de ne pas être passibles d'une amende pour séjour illégal en cas de contrôle par les forces de l'ordre. En outre, le jugement répété pour le même délit est choquant et ne devrait plus être pratiqué.

Bonnes pratiques

Projet City Card Zurich et Berne : le projet City Card prévoit d'établir une carte d'identité pour toutes les personnes habitant une même ville. Il s'agit ainsi de permettre aux intéressés de participer à la vie de la cité, indépendamment du statut de séjour. Comme la validité d'une telle carte serait limitée à la zone de la ville, cette solution est bien accueillie, mais néanmoins estimée insuffisante par de nombreux experts.

Attestation pour les bénéficiaires de l'aide d'urgence : le canton de Vaud établit une attestation aux bénéficiaires de l'aide d'urgence acceptée par la police, ce qui évite aux titulaires d'être sanctionnés pour séjour illégal.

5 Une organisation du retour plus flexible

Lors de la consultation avec des conseillers, les personnes décidées à quitter la Suisse en faisant appel à l'aide au retour devraient avoir la possibilité de présenter et de développer leurs propres perspectives. Parmi celles-ci, il y aurait par exemple la possibilité d'aller dans un pays tiers (où il y a éventuellement un contact avec un membre de la famille ou autre) ou de suivre une formation de courte durée en Suisse. Globalement, le conseil en vue du retour doit présenter un niveau de qualité élevé. Car selon l'expérience, les chances de réinsertion en d'autres lieux augmentent lorsqu'on réussit à établir un rapport de confiance avec les requérants d'asile.

L'aide au retour ou le soutien aux projets devraient être ouverts à un plus large groupe de personnes. Les personnes qui souhaitent partir vers un pays tiers, dont le délai de départ est dépassé, ou qui viennent d'un État dispensé de visa devraient pouvoir profiter des conseils au retour et, dans certains cas, du soutien aux projets.

Par ailleurs, il conviendrait d'élargir l'information en matière d'offres d'aide au retour.

Bonnes pratiques

Aide au retour dans certains cas également pour les groupes de personnes qui sont exclues du soutien aux projets : l'œuvre d'entraide Caritas est chargée des conseils au retour et de l'organisation de cette aide par les cantons de Zoug, Obwald et Schwyz. Dans certains cas, Caritas finance également l'aide au retour et à la réintégration pour les personnes provenant d'un État sans obligation de visa ou qui veulent se rendre dans un autre État.

Dans le canton de Vaud également, certains projets de réintégration sont financés au profit de personnes issues d'un pays sans obligation de visa, par exemple des personnes vulnérables venant de Géorgie.

6 Accès à l'emploi ou à des formations de courte durée

Les personnes recevant une décision d'asile négative doivent pouvoir achever la formation ou l'apprentissage en cours au moment où survient la décision. Afin de préserver la santé physique et mentale des intéressés, il convient en outre de permettre l'accès à l'emploi (par exemple dans le cadre de programmes d'emploi) ou à une formation accélérée. Il faut aussi avoir plus fréquemment recours aux formations de courte durée en tant qu'aide au retour. En effet, les connaissances ou les aptitudes acquises dans ce cadre peuvent être d'une grande utilité lors du retour dans le pays d'origine ou de la poursuite du voyage vers un pays tiers. Les formations de courte durée peuvent également faciliter l'intégration dans le cas d'une autorisation pour cas de rigueur ou de décision d'admission provisoire.

Bonnes pratiques

Participation à une formation professionnelle de base : dans le canton de Bâle-Ville, les jeunes bénéficiaires de l'aide d'urgence sont traités comme les jeunes sans-papiers en matière de participation à une formation professionnelle de base. Dans le cas d'une décision d'asile négative, la fréquentation de cours ou de stages de formation n'est pas interrompue. Pour le canton, la priorité consiste à permettre aux adolescents et jeunes adultes d'envisager l'avenir en étant autonomes. Même dans le cas d'un éventuel retour dans le pays de provenance, un apprentissage professionnel constitue un bon investissement.

Participation à une formation de courte durée en vue d'un projet de retour : le canton de Vaud propose, au cas par cas, des formations courtes de trois à six mois dans le cadre d'un projet de retour individuel ou, dans le cadre d'un programme d'occupation, la possibilité d'acquérir les connaissances nécessaires au projet de retour.

7 Conditions conformes aux droits de l'enfant pour les enfants de demandeurs d'asile déboutés

Les enfants de requérants d'asile déboutés ne doivent pas être punis pour le comportement de leurs parents. Il faut donc s'assurer qu'ils vivent dans un environnement acceptable, qu'ils fréquentent l'école publique et puissent recevoir une formation – apprentissage ou autre formation de niveau secondaire II. L'hébergement en logement collectif est aussi inacceptable qu'une scolarisation qui se ferait uniquement dans les centres d'urgence.

Bonnes pratiques

Tenir compte des besoins particuliers des enfants et familles : dans le canton de Bâle-Ville, il est tenu compte de la vulnérabilité des personnes concernées en termes de gestion de l'aide d'urgence. Un tiers des bénéficiaires de l'aide d'urgence sont des enfants. Au vu du contexte précaire de l'aide d'urgence, il est important que ces enfants aillent à l'école publique et puissent ressentir un minimum d'appartenance. Dans des cas individuels justifiés, un hébergement est possible dans des logements adaptés aux besoins de la famille, ainsi qu'un soutien répondant aux tarifs définis pour l'asile.

Le canton de Vaud suit la même pratique.

**Persone escluse dal
sistema dell'asilo –
storie di vita, vie d'uscita,
prospettive.
Uno studio della CFM.**

Durante la procedura d'asilo si esamina se il richiedente può produrre e rendere verosimili motivi rilevanti per ottenere il permesso d'asilo. A chi è in grado di farlo sarà riconosciuto lo statuto di rifugiato; gli altri, oltre a non ottenere il permesso d'asilo, dovranno tornare nel proprio Paese d'origine. In presenza di motivi che si oppongono al ritorno, andrà concessa l'ammissione provvisoria. Se il ritorno è però possibile, ammissibile e ragionevolmente esigibile, i richiedenti l'asilo respinti con decisione passata in giudizio dovranno lasciare la Svizzera entro un termine stabilito.

In relazione al tema prioritario «Politica in materia di asilo: quali prospettive?», nel 2019 la Commissione federale della migrazione (CFM) si è occupata anche delle persone che, escluse dal sistema dell'asilo, sono tenute a lasciare il Paese. A tal fine, nel 2018 aveva commissionato uno studio alla società KEK-Beratung GmbH per delineare il profilo di queste persone, capire come percepiscono la propria situazione dopo l'esclusione dal sistema dell'asilo, quali strade intraprendono e quali prospettive si offrono loro. Sei ritratti danno inoltre un viso a queste persone.

Sulla base dei risultati dello studio, la CFM ha formulato alcune raccomandazioni indirizzate alle cerchie politiche e dell'amministrazione.

Risultati principali dello studio

Tra il 2008 e il 2017 quasi 230 000 persone hanno presentato domanda d'asilo in Svizzera. In questo stesso periodo, più di 180 000, secondo le statistiche sono considerate come essendo ripartite dal nostro Paese; la metà di esse è stata oggetto di controlli, l'altra metà no. Lo studio descrive anche i tre principali percorsi – illustrati brevemente qui di seguito – che seguono queste persone.

1. Partenze controllate

Tra il 2008 e il 2017 circa 92 000 richiedenti l'asilo hanno lasciato la Svizzera sotto il controllo delle autorità.

Di questi, 18 000 hanno potuto beneficiare dell'aiuto al ritorno, ossia di consulenza, di una somma forfettaria per coprire i costi di viaggio nonché eventualmente di un contributo finanziario destinato alla realizzazione di progetti per la reintegrazione nel Paese d'origine.

2. Partenze non controllate

Sempre in relazione al periodo tra il 2008 e il 2017, circa 88 000 persone figurano nelle statistiche sull'asilo come «partenze non controllate» o «altre partenze». Nella maggior parte dei casi non si sa dove risiedano attualmente: alcune sono probabilmente tornate nel Paese d'origine senza aver notificato la propria uscita dalla Svizzera quando hanno attraversato il confine; un secondo gruppo si è forse trasferito in un altro Paese, dove ha ripresentato domanda d'asilo o dove si è stabilito senza permesso ufficiale; un terzo gruppo ha probabilmente eluso i controlli delle autorità rimanendo in Svizzera senza un regolare permesso di dimora.

Gli studi sui *sans-papiers*, che la Confederazione ha pubblicato tra il 2005 e il 2015, giungono alla conclusione che una quota compresa tra il dieci per cento e un terzo delle 80–100 000 persone senza documenti regolari era stata oggetto di una procedura d'asilo.

3. Permanenza in Svizzera ricevendo il soccorso d'emergenza

I richiedenti l'asilo oggetto di una decisione negativa passata in giudicato e tenuti a lasciare la Svizzera possono in realtà rimanere se intervengono determinati ostacoli all'esecuzione della decisione. In questi casi viene loro concesso il soccorso d'emergenza. Sussistono ostacoli all'esecuzione quando non è possibile accertare in maniera univoca l'identità della persona, quando è difficile trasportarla – per esempio per ragioni di salute –, quando non è possibile ottenere i documenti di viaggio necessari o quando il Paese d'origine rifiuta di riammettere chi è emigrato.

Le condizioni per concedere il soccorso d'emergenza sono disciplinate a livello cantonale. Chi ne beneficia vive generalmente in alloggi collettivi situati in zone periferiche e riceve dagli 8 ai 12 franchi al giorno, con i quali deve coprire i costi per l'abbigliamento, il cibo e i trasporti. Queste persone non sono autorizzate a lavorare e non possono usufruire delle offerte d'integrazione. Il soccorso d'emergenza è concepito in modo tale da indurre i richiedenti l'asilo respinti a lasciare la Svizzera.

Alla fine del 2017 queste persone erano circa 8500 e circa il 60 per cento beneficiava del soccorso d'emergenza da lungo tempo, cioè da oltre un anno.

Gruppi target: approccio indiretto

La difficoltà principale riscontrata nel condurre lo studio è stata quella di entrare in contatto con le persone appartenenti ai gruppi target. Poiché non è sempre stato possibile interpellarli direttamente per sapere quali fossero le prospettive e le ragioni che li avevano indotti a scegliere una determinata via d'uscita, si è optato per un approccio indiretto. Sono cioè stati contattati vari servizi specializzati (p. es. servizi di consulenza per l'aiuto al ritorno, uffici cantonali preposti all'erogazione del soccorso d'emergenza, servizi cantonali di coordinamento nel settore dell'asilo e dei rifugiati, uffici della migrazione e centri di consulenza per i *sans-papiers*) ed esperti che lavorano con queste persone da diversi anni e si è chiesto loro di valutare la situazione e le prospettive di chi apparteneva ai gruppi target.

Gli esperti sono inoltre stati invitati a esprimersi sulla situazione dei richiedenti l'asilo respinti in Germania, Italia e Austria allo scopo di operare un confronto con quella dei gruppi target in Svizzera.

Il quadro che ne è scaturito è eterogeneo. Gli esperti hanno del resto potuto raccogliere informazioni soprattutto dai richiedenti l'asilo respinti che si sono rivolti ai servizi di consulenza per il ritorno, ai centri di consulenza per le persone prive di documenti o alle strutture d'emergenza. Lo studio fornisce quindi solo alcune risposte sui percorsi e sui profili delle persone rimaste clandestinamente in Svizzera e di quelle partite per un altro Paese europeo o rientrate nel proprio Paese d'origine o la propria patria eludendo i controlli.

Valutazioni e conclusioni degli esperti

Rafforzare l'aiuto al ritorno

Nell'ultimo decennio meno del dieci per cento delle persone escluse dal sistema dell'asilo e obbligate a lasciare la Svizzera ha beneficiato dell'aiuto al ritorno. Dagli studi condotti emerge che i progetti sostenuti con questi contributi nei Paesi d'origine hanno avuto risultati proficui e hanno fornito una base per la reintegrazione degli interessati. Gli esperti intervistati ritengono tuttavia che il potenziale di questo strumento non sia ancora stato sfruttato appieno. A chi intende rientrare in patria dovrebbe essere accordato il supporto necessario anche se, per esempio, è scaduto il termine fissato per la partenza. Tanto i contributi finanziari quanto quelli in natura dovrebbero essere impostati in modo tale da coprire perlomeno i costi sostenuti durante la fuga. Chi è tenuto a lasciare la Svizzera dovrebbe infine avere la facoltà di esprimere il proprio parere sul luogo che meglio si presterebbe a un nuovo inizio, luogo che, secondo gli esperti, non deve necessariamente coincidere con il Paese d'origine.

Alternative al soccorso d'emergenza

In base ai diritti fondamentali, i richiedenti l'asilo la cui domanda è stata respinta con decisione negativa o di non entrata in materia e che devono lasciare la Svizzera hanno diritto al soccorso d'emergenza. Inizialmente destinata ai richiedenti l'asilo respinti che si rifiutavano di lasciare volontariamente la Svizzera e il cui comportamento impediva un loro rimpatrio, questa forma di aiuto prevede condizioni talmente poco interessanti da spingere i beneficiari ad andarsene. A riceverla sono però anche i richiedenti l'asilo respinti che, nonostante siano stati oggetto di una decisione d'allontanamento passata in giudicato, non sono in grado di lasciare la Svizzera perché, per esempio, non riescono a procurarsi i documenti di viaggio necessari o perché il loro Paese d'origine non vuole rimpatriarli. Secondo gli esperti, si dovrebbero applicare regole meno stringenti alla verifica dei casi di rigore, il che consentirebbe a chi beneficia del soccorso d'emergenza e risiede da alcuni anni in Svizzera di ottenere più facilmente un permesso di soggiorno regolare. L'obiettivo principale dev'essere quello di trovare soluzioni adatte a seconda del caso in esame, soprattutto quando il fatto di

percepire il soccorso d'emergenza è il risultato di circostanze esterne e non del comportamento della persona in questione.

Uscire dall'ombra dell'anonimato

Una piccola parte di chi vive senza documenti in Svizzera ha già affrontato una procedura d'asilo. Per poter restare nell'anonimato in Svizzera bisogna sapere come muoversi ed essere in contatto con una rete di compatrioti che risiede regolarmente nel Paese nonché con datori di lavoro disposti ad assumere personale irregolare. I *sans-papiers* sono una realtà là dove esistono settori in cui viene impiegato personale locale con livelli salariali bassi: è il caso dei settori agricolo e dell'edilizia, delle piccole imprese e del settore dei lavori domestici (incluse le cure a domicilio). Per gli esperti interpellati è chiaro che le condizioni di sfruttamento nelle quali versano spesso i *sans-papiers* in Svizzera non sono accettabili. Alle persone senza documenti da lungo residenti su territorio elvetico – anche a quelle che sono state oggetto di una procedura d'asilo – dovrebbe essere data la possibilità di regolarizzare, a determinate condizioni, la propria situazione.

Controbilanciare gli obiettivi contrastanti

Qualsiasi misura si presti a migliorare la situazione e le prospettive delle persone che sono state escluse dal sistema dell'asilo cela il pericolo di attirare nuovi richiedenti l'asilo. Ciononostante, secondo gli esperti interpellati, simili misure sono imprescindibili, sia perché alcune irregolarità a livello di soccorso d'emergenza e di mercato del lavoro illegale ledono i diritti della personalità e la dignità umana degli interessati, sia perché non è molto logico costringere in ogni modo a lasciare la Svizzera persone ben integrate e la cui forza lavoro è necessaria solo perché ricevono il soccorso d'emergenza da tempo o non hanno un permesso di dimora regolare. A parere degli esperti, la soluzione consiste nel trovare il giusto mezzo tra un miglioramento della situazione dei gruppi target e il pericolo di attirare nuovi richiedenti.

Raccomandazioni

Le raccomandazioni della CFM sono finalizzate a descrivere o proporre le strade che le persone appartenenti ai gruppi target potrebbero percorrere per uscire dalla precarietà insita all'incertezza del loro soggiorno. L'obiettivo principale è garantire a queste persone una vita dignitosa.

A titolo di «buone pratiche», in alcune delle seguenti raccomandazioni sono riportate le esperienze dei Cantoni che hanno già implementato le soluzioni proposte.

1 Verificare la possibilità di un'ammissione provvisoria

Gli esperti hanno individuato un numero non trascurabile di persone che non è in grado di lasciare la Svizzera per motivi tecnici o per ragioni di salute e rimane quindi nel Paese beneficiando del soccorso d'emergenza. In tali casi andrebbe verificata la possibilità di accordare un'ammissione provvisoria.

2 Verificare se sussiste un caso di rigore nel caso di persone che sono state escluse dal sistema dell'asilo e risiedono in Svizzera da molti anni

Nel caso delle persone la cui domanda d'asilo è stata respinta e che, dopo molti anni di soggiorno in Svizzera, sono ben «integrate» nella società, andrebbe sempre e attivamente verificato se si può ricorrere al permesso di dimora per caso di rigore. La verifica deve tener conto della situazione e realtà specifiche della persona in questione e, a seconda dei casi, i criteri applicabili dovrebbero essere considerati nel modo più flessibile possibile.

Buone pratiche

Verifica sistematica delle persone che beneficiano da lungo tempo del soccorso d'emergenza: dalla metà del 2017 l'ufficio della migrazione del Cantone di Zurigo verifica in modo sistematico se la situazione di chi beneficia da lungo tempo del soccorso d'emergenza può essere assimilata a un caso di rigore. Questa pratica è scaturita dalla constatazione che molte di queste persone, pur soddisfacendo i criteri per la regolamentazione di un caso di rigore, non presentavano alcuna domanda in tal senso. Durante la verifica condotta gli interessati sono stati contattati e sollecitati a considerare la possibilità di presentare domanda. Molti di loro si sono quindi rivolti agli uffici di consulenza e si sono effettivamente avvalsi di questa possibilità. Per coloro che non possedevano sufficienti competenze linguistiche, l'opportunità offerta loro è servita da stimolo per migliorarle e potere quindi, progressivamente, presentare la documentazione richiesta per la domanda. La verifica è stata conclusa alla fine del 2018 e un centinaio di persone ha ottenuto permesso di dimora per caso di rigore previsto dalla legge con la possibilità di esercitare un'attività lucrativa.

Il Cantone di San Gallo ha adottato una pratica analoga.

Verifica della possibilità di regolarizzare la situazione delle persone senza documenti: ogni anno, la polizia degli stranieri della città di Berna riceve circa 150 fascicoli dall'ufficio di consulenza per i sans-papiers. Tutti i fascicoli vengono esaminati, tenendo conto del caso specifico, per verificare se sussiste la possibilità di regolarizzare la situazione di queste persone.

3 Verificare periodicamente la situazione concreta di chi beneficia del soccorso d'emergenza

Chi beneficia del soccorso d'emergenza si trova nella situazione paradossale di un'«illegalità regolare». Per gli interessati il sistema del soccorso d'emergenza è uno strumento al tempo stesso di supporto e repressivo. Non potendo lavorare, né seguire corsi di lingua o formazioni o ancora usufruire di altre offerte d'integrazione, le prospettive di queste persone di costruirsi una vita indipendente, in Svizzera o all'estero, si restringono enormemente. Questa mancanza di prospettive, unita alla pressione permanente di dover lasciare la Svizzera e alla paura latente del rinvio forzato, sembra ripercuotersi sullo stato di salute, fisico o psichico, di chi percepisce il soccorso d'emergenza da lungo tempo.

Ai beneficiari di lunga durata dovrebbe quindi essere data la possibilità di discutere a intervalli regolari della propria situazione con un consulente in materia di aiuto al ritorno, al fine di individuare le soluzioni che si prospettano per uscire dalla precarietà. Si può anche immaginare una collaborazione più stretta o un confronto periodico tra i consulenti e gli interessati.

4 Rilasciare un documento attestante che i beneficiari del soccorso d'emergenza sono regolarmente «registrati»

I beneficiari del soccorso d'emergenza dovrebbero poter disporre di un documento attestante che sono regolarmente «registrati», per evitare di essere multati quali soggiornanti irregolari durante i controlli di persone effettuati dalle forze dell'ordine. Inoltre, non si dovrebbe più – in quanto pratica inaccettabile – condannare a più riprese una persona per la stessa infrazione.

Buone pratiche

Progetto «City Card» a Zurigo e Berna: il progetto «City Card» punta a garantire agli stranieri che risiedono in una di queste due città la partecipazione alla vita sociale grazie a un documento d'identità che viene rilasciato indipendentemente dallo statuto di soggiorno. Poiché il documento è valido soltanto entro i confini urbani, questa soluzione è stata accolta da un consenso di fondo, sebbene molti esperti non la considerino sufficientemente efficace.

Documento per i beneficiari del soccorso d'emergenza: il Cantone di Vaud rilascia ai beneficiari del soccorso d'emergenza una tessera che, se mostrata alla polizia nel caso di controlli, viene generalmente riconosciuta ed evita loro di essere puniti quali soggiornanti irregolari.

5 Impostare il processo di ritorno in modo più flessibile

Chi decide di lasciare la Svizzera usufruendo dell'aiuto al ritorno dovrebbe poter discutere con un consulente delle prospettive che gli si presentano, come la possibilità di recarsi in un Paese terzo (dove, p. es., vive un membro della famiglia) o di seguire una formazione di breve durata in Svizzera. In generale, la consulenza offerta deve rispondere a elevati criteri qualitativi perché l'esperienza mostra che la reintegrazione in un altro Paese è più efficace quando i consulenti riescono a instaurare un rapporto di fiducia con i richiedenti l'asilo.

L'aiuto al ritorno o allo sviluppo di un progetto dovrebbe essere offerto a una cerchia più ampia di destinatari, per esempio anche a chi intende recarsi in un Paese terzo, a chi avrebbe già dovuto lasciare la Svizzera perché il termine fissato per la partenza è scaduto o a chi proviene da uno Stato non soggetto all'obbligo del visto.

Andrebbe inoltre aumentata l'informazione sull'aiuto al ritorno.

Buona pratica

Aiuto al ritorno anche per i gruppi esclusi dai programmi di aiuto allo sviluppo di progetti: i Cantoni di Zugo, Obvaldo e Svitto hanno affidato all'organizzazione umanitaria Caritas il compito di organizzare l'aiuto al ritorno e di offrire consulenza agli interessati. Nel caso delle persone provenienti da un Paese non soggetto all'obbligo del visto o di chi intende recarsi in un Paese terzo, l'organizzazione umanitaria eroga anche i mezzi finanziari per l'aiuto al ritorno e alla reintegrazione.

Anche nel Cantone di Vaud vengono finanziati, in determinati casi, dei progetti per la reintegrazione di persone provenienti da un Paese non soggetto all'obbligo del visto (p. es. persone vulnerabili dalla Georgia).

6 Dare la possibilità di lavorare o seguire formazioni di breve durata

Chi riceve una risposta negativa alla propria domanda d'asilo dovrebbe avere la possibilità di portare a termine il percorso formativo o l'apprendistato intrapreso. Per prevenire l'insorgere di problemi di salute (fisici o psichici), queste persone dovrebbero inoltre poter svolgere un'occupazione (p. es. nell'ambito di programmi specifici) o una formazione di breve durata. Quest'ultima opzione andrebbe integrata sempre di più nei programmi di aiuto al ritorno. Le conoscenze e abilità acquisite con una simile esperienza, infatti, possono rivelarsi estremamente utili quando si rientra in patria o si emigra in un altro Paese. Le formazioni di breve durata possono facilitare anche il processo d'integrazione per coloro che ottengono un permesso di dimora in caso di rigore o a chi è concessa l'ammissione provvisoria.

Buona pratica

Partecipazione a una formazione professionale di base: nel Cantone di Basilea Città i giovani che beneficiano del soccorso d'emergenza sono trattati alla pari dei giovani sans-papiers per quanto riguarda la partecipazione a una formazione professionale di base. Chi riceve una decisione negativa alla propria domanda d'asilo può comunque portare a termine l'apprendistato o il percorso formativo intrapreso. L'obiettivo del Cantone è consentire a questi giovani di costruirsi un futuro indipendente. Un apprendistato è sempre un buon investimento, anche se in seguito il giovane dovrà rientrare nel proprio Paese.

Partecipazione a formazioni di breve durata nell'ambito di progetti di aiuto al ritorno: nell'ambito di progetti individuali di aiuto al ritorno, il Cantone di Vaud offre, in determinati casi, la possibilità di partecipare a formazioni di una durata compresa fra tre e sei mesi oppure di sviluppare le conoscenze necessarie per il progetto di aiuto al ritorno nel quadro di un programma d'occupazione.

7 Garantire ai figli dei richiedenti l'asilo respinti condizioni conformi alla legislazione sui minori

I figli dei richiedenti l'asilo respinti non vanno puniti per il comportamento dei genitori. Occorre quindi garantire che possano vivere in un ambiente accettabile, frequentare la scuola pubblica e svolgere una formazione (professionale o di altro tipo) del livello secondario II. La sistemazione in alloggi collettivi o le scolarizzazioni solo all'interno dei centri di soccorso d'emergenza non sono soluzioni soddisfacenti.

Buona pratica

Valorizzazione delle condizioni particolari dei bambini e delle famiglie: nel Cantone di Basilea Città il soccorso d'emergenza è impostato in modo tale da tenere conto del grado di vulnerabilità degli interessati, costituiti per circa un terzo da bambini: per il loro sviluppo nel contesto di precarietà che caratterizza il soccorso d'emergenza è importante che possano frequentare le scuole pubbliche e partecipare, anche in misura minima, alla vita sociale. In casi giustificati, è prevista la sistemazione in alloggi adatti alle esigenze di una famiglia e viene accordato un sostegno conforme a quanto previsto dalla legislazione in materia d'asilo.

Il Cantone di Vaud ha adottato una pratica analoga.
