

Politica in materia di asilo e rifugiati in Australia

Tra reinsediamento e dissuasione

SINTESI

L'Australia ha messo a punto una politica nei confronti dei rifugiati che si è rivelata estremamente efficace nel dissuadere la migrazione irregolare ma che, tuttavia, ha attirato molte critiche da parte delle organizzazioni per la difesa dei diritti umani. Gli elementi principali di tale politica consistono nella detenzione obbligatoria e nella gestione offshore dei richiedenti asilo irregolari in arrivo via mare. A partire dalla sua introduzione, non si sono più verificati episodi di annegamento in mare e la migrazione irregolare via mare verso le coste australiane ha subito una totale battuta d'arresto.

Tuttavia, le condizioni presso i centri offshore di Nauru e in Papua Nuova Guinea, dove sono stati trasferiti i profughi in arrivo via mare, sono state criticate in quanto ritenute inadeguate dalle organizzazioni della società civile; inoltre, la detenzione di queste persone per un periodo di tempo indefinito è stata ritenuta arbitraria ai sensi del diritto internazionale. A seguito di tali critiche, i due paesi hanno recentemente deciso di concedere ai richiedenti asilo la possibilità di circolare liberamente e, qualora ottengano lo status di rifugiati, di stabilirsi nella comunità. La situazione dei rifugiati nei due paesi rimane comunque estremamente precaria e ancora non si prospetta una soluzione definitiva, nonostante gli sforzi dell'Australia volti a concludere accordi di reinsediamento con altri paesi terzi.

Allo stesso tempo, l'Australia mantiene una posizione aperta nei confronti dei richiedenti asilo e dei rifugiati che entrano nel paese tramite i canali ufficiali, ed è uno dei paesi in cui viene ammesso il maggior numero di rifugiati reinsediati tramite l'UNHCR.

Il presente briefing è una versione ampliata e aggiornata di una [pubblicazione precedente](#), dell'ottobre 2015.



Contenuto del presente briefing:

- Contesto politico
- Politica nei confronti dei richiedenti asilo legittimi
- Scoraggiare la migrazione irregolare
- Un modello da seguire per l'UE?
- Riferimenti principali

Contesto politico

Nell'arco di [vent'anni](#) l'Australia ha messo in atto [varie politiche](#) volte a dissuadere i richiedenti asilo dal raggiungere il paese illegalmente via mare. Nel settembre 2001 il governo australiano ha introdotto una serie di provvedimenti legislativi noti come "[Pacific Solution](#)". In base a tale strategia, i richiedenti asilo arrivati via mare venivano trasferiti presso centri offshore nella Repubblica di Nauru e sull'isola di Manus, in Papua Nuova Guinea, dove erano trattenuti in attesa del vaglio della domanda di asilo. Nel 2008 il governo laburista soppresse tale sistema, reinsediando tutti i rifugiati in Australia. Dopo un [cospicuo incremento](#) degli sbarchi tra il 2008 e il 2012 durante il governo laburista, con [oltre un migliaio](#) di decessi in mare, il trattamento dei migranti irregolari divenne un tema centrale nel corso della campagna elettorale per le elezioni federali del 2013. Negli ultimi mesi prima delle elezioni, il governo laburista introdusse rigide [restrizioni](#) alla politica nazionale sull'immigrazione. Il partito liberal-conservatore di Tony Abbott, vincitore delle elezioni con un programma che prometteva di "fermare le navi", mise in atto una politica ancora più rigida, in linea con le sue promesse. Di conseguenza, dopo che nel 2013, secondo quanto segnalato dalle autorità australiane, arrivarono [trecento](#) imbarcazioni con circa 20 000 persone a bordo, nel 2014 si registrò lo sbarco di [un'unica imbarcazione](#) senza alcun decesso per annegamento in acque australiane. Il nuovo governo liberale di Malcolm Turnbull, formatosi dopo le elezioni nel luglio 2016, ha mantenuto tale politica e, nel corso dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite di settembre dedicata al tema dei rifugiati, l'ha [presentata](#) al resto del mondo come un modello da emulare. Questa politica si è dimostrata altamente efficace. Nell'ottobre 2016 erano trascorsi oltre [ottocento giorni](#) senza l'arrivo di imbarcazioni di migranti irregolari lungo le coste australiane.

Politica nei confronti dei richiedenti asilo legali

Nonostante la rigida politica di dissuasione nei confronti dei migranti irregolari, l'Australia rimane un paese molto aperto ai rifugiati che ricorrono ai canali formali per l'ingresso nel paese. I rifugiati sono ammessi in Australia attraverso il [Programma umanitario](#), che presenta due componenti principali: il reinsediamento offshore per coloro che sono stati reinsediati in Australia da altri paesi in qualità di rifugiati o per persone che necessitano di protezione internazionale, nonché una protezione all'interno del paese per chi arriva in Australia con un visto valido e successivamente presenta con successo una domanda di asilo. Il programma si pone un obiettivo annuale. Durante l'esercizio 2015-2016, l'obiettivo consisteva in un minimo di [13 750](#) posti, numero che resterà invariato per l'esercizio 2016-2017. Di questi posti, 11 000 erano riservati alle persone offshore (tra cui un massimo di 1 200 posti riservati a donne in condizioni di rischio), mentre i restanti spettavano ai richiedenti all'interno del paese (onshore). In pratica, secondo il [ministro per l'Immigrazione](#), il programma umanitario 2015-2016 è stato il più ampio programma offshore applicato negli ultimi trent'anni, nell'ambito del quale sono stati rilasciati 15 552 visti e sono stati altresì accolti rifugiati siriani e iracheni; a partire dal 2018-2019 il programma aumenterà il numero di posti disponibili fino a 18 750. Nel settembre 2015 l'allora primo ministro [annunciò](#) che il paese avrebbe accolto altri 12 000 rifugiati dalla Siria e dall'Iraq, dando priorità alle minoranze vittime di persecuzioni; tuttavia, un anno dopo era arrivato in Australia appena [un sesto](#) dei rifugiati previsti.

Coloro che raggiungono il paese *con un visto valido* e soddisfano i criteri per il riconoscimento dello status di rifugiato (come definito nella legge australiana sulla

migrazione del 1958 e successive modifiche – la maggior parte dei riferimenti alla Convenzione di Ginevra è stata [soppressa](#) di recente) ovvero i criteri di protezione complementari, ottengono un [visto di protezione](#) che consente loro di vivere in Australia a titolo di residente permanente. Nel 2014 l'Australia ha [riconosciuto](#) lo status di rifugiato a 2 780 richiedenti asilo presenti sul proprio territorio.

L'Australia è uno dei principali paesi al mondo dove vengono reinsediati i rifugiati. Coloro che hanno subito persecuzioni nel proprio paese d'origine, che si trovano al di fuori di tale paese (e dell'Australia) e per i quali non si prospetta nessun'altra soluzione stabile, sono ammissibili al reinsediamento in Australia. La maggior parte dei richiedenti che hanno ottenuto con successo il reinsediamento in Australia sono seguiti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR). Vi è anche un'altra categoria di persone che gode di una protezione simile a quella offerta ai rifugiati: un'organizzazione, un residente permanente o un cittadino australiano può proporre una vittima di gravi discriminazioni, ossia di una seria violazione dei diritti umani nel proprio paese d'origine, per un [visto speciale del programma umanitario](#). Nel 2014-2015 l'Australia ha [rilasciato](#) 6 000 visti per rifugiati e 5 000 visti umanitari speciali a richiedenti offshore e ha concesso 2 500 visti di protezione a persone all'interno del paese. Per quanto attiene al numero di rifugiati reinsediati, nel 2015 l'Australia si collocava al [terzo posto](#) nel mondo, dopo Stati Uniti e Canada.

Sulla scorta del modello canadese, l'Australia sta altresì sperimentando la possibilità di coinvolgere maggiormente nel processo di reinsediamento i singoli individui e le organizzazioni. [Un progetto pilota](#) è stato lanciato nel 2013.

Scoraggiare la migrazione irregolare

Alla base della politica australiana messa in atto dai governi che si sono susseguiti vi è il [principio](#) secondo cui i richiedenti asilo arrivati via mare non dovrebbero "scavalcare" gli altri, ossia ricevere un trattamento preferenziale rispetto a coloro che attendono altrove il reinsediamento. Vi è inoltre un esplicito intento di dissuasione. A chiunque cerchi di raggiungere l'Australia in modo "illegale" dovrebbe comunque essere negata la possibilità di stabilirvisi.

Operazione "Sovereign Borders"

Appena giunta al potere nel settembre 2013, la coalizione nazional-liberale ha lanciato l'[operazione "Sovereign Borders"](#), volta a bloccare i viaggi clandestini nelle acque australiane. Concepita come una strategia di dissuasione e presentata con lo [slogan](#) "No way. You will not make Australia home", l'operazione, condotta dalle forze armate, [consiste](#) nel costringere le imbarcazioni a tornare in acque internazionali, anche trainandole oltre il confine. Per garantire che non venga negata la protezione internazionale a chi ne ha diritto, le richieste di asilo delle persone giunte via mare sono state in alcuni casi sottoposte al vaglio mediante [videoconferenza](#). *L'equità di tale procedura è stata tuttavia messa in discussione.* Secondo l'[UNHCR](#) e le [organizzazioni per la difesa dei diritti umani](#), tale trattamento dei richiedenti asilo costituisce una violazione della [Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati](#), che vieta di respingere il rifugiato verso luoghi dove rischia la persecuzione, ed è contrario ad altre norme internazionali in materia di diritti umani. Tale procedura è stata [criticata](#) anche perché viola gli obblighi dell'Australia sanciti dal diritto marittimo internazionale e la sovranità dell'Indonesia, oltre a mettere a rischio vite umane.

Detenzione obbligatoria

Introdotta nel 1992, il sistema australiano di detenzione obbligatoria degli immigrati è stato esteso nel 1994 a tutti coloro che non sono cittadini australiani e sono sprovvisti di un visto valido. In virtù della [legge sulla migrazione del 1958, parte seconda, sezione 7](#) (e successive modifiche), i richiedenti asilo che arrivano in Australia senza un visto valido sono trattenuti in un centro di detenzione per immigrati fino al rilascio del visto o all'allontanamento dal paese. La legge australiana non prevede un limite temporale alla detenzione degli immigrati. Secondo la [Commissione australiana per i diritti umani](#), alcuni richiedenti asilo hanno trascorso lunghi periodi in detenzione in attesa della valutazione della loro richiesta per il conferimento dello status di rifugiato o del completamento dei controlli sanitari, dell'identità e di sicurezza, oppure in attesa dell'allontanamento dal paese qualora fossero risultati non idonei allo status di rifugiato o alla "protezione complementare". Al 30 settembre 2016, le strutture per la detenzione di immigrati ospitavano [1 454](#) persone, e altre 608 erano detenute in comunità. Queste persone erano arrivate clandestinamente via mare (prima del luglio 2013, quando ciò era ancora possibile) oppure per via aerea, si erano trattenute oltre la scadenza del visto oppure il loro visto era stato annullato. Alla fine del 2013, per contro, le persone detenute nei centri di immigrazione erano 13 000. Il 46,3 % delle persone in tali centri nel mese di settembre 2016 aveva trascorso più di un anno in condizioni di detenzione.

Arretrato delle domande dovuto agli sbarchi "clandestini" antecedenti al luglio del 2013

Al momento delle elezioni del settembre 2013 si era accumulato un arretrato di 30 000 domande di asilo, presentate perlopiù da persone arrivate clandestinamente via mare. La maggior parte dei richiedenti vive al momento in Australia con visti provvisori. Nonostante le promesse di un tempestivo smaltimento delle pratiche in attesa di evasione, finora il governo conservatore ha ridotto il volume degli arretrati di appena [2 000](#) domande circa. Queste persone possono chiedere visti di protezione temporanei su invito del governo, ma non hanno alcuna prospettiva di ottenere un permesso di soggiorno permanente e di ricongiungersi con la propria famiglia.

Accordi con i paesi limitrofi

L'Australia ha stretto una serie di accordi ai fini del reinsediamento dei richiedenti asilo e dei rifugiati riconosciuti presso paesi terzi: il 19 luglio 2013, un [accordo di insediamento regionale con Papua New Guinea](#), che consente di trasferire i richiedenti asilo clandestini in tale paese ai fini del trattamento della loro domanda e del reinsediamento; il 3 agosto 2013, un nuovo [memorandum d'intesa con Nauru](#) contenente disposizioni analoghe; il 26 settembre 2014, un nuovo [memorandum d'intesa con la Cambogia](#) per il reinsediamento permanente dei richiedenti asilo provenienti da Nauru ai quali è stato concesso lo status di rifugiato. Il reinsediamento in Cambogia è previsto esclusivamente su base volontaria. Un precedente [accordo](#) del 2011 con la [Malaysia](#), che prevedeva lo scambio di 800 richiedenti asilo clandestini provenienti dall'Australia con 4 000 rifugiati registrati presenti in Malaysia, nell'ottica di scoraggiare i viaggi via mare, è stato [respinto](#) dall'Alta corte australiana poiché la Malaysia non ha sottoscritto la Convenzione sullo status dei rifugiati e il relativo protocollo.

Per rafforzare ulteriormente la politica dei trasferimenti offshore, il governo intende ora introdurre un [divieto](#) di accesso a vita al paese per i richiedenti asilo arrivati via mare, anche se in possesso di visti turistici o per affari.

Centri offshore

Dal [luglio 2013](#) l'Australia ha trasferito tutte le persone sbarcate clandestinamente, inclusi i bambini, a Nauru o sull'isola di Manus, dove vengono collocati in centri di detenzione finanziati dall'Australia; le domande di asilo presentate da tali persone sono vagliate secondo le leggi locali. I centri sono sotto la giurisdizione nazionale di Nauru e Papua Nuova Guinea ma sono gestiti da contraenti privati australiani, pagati dal governo australiano. Alla fine di settembre 2016 il centro di Nauru ospitava 396 richiedenti asilo (tra cui 51 donne e 45 bambini) mentre in quello dell'isola di Manus, in Papua Nuova Guinea, vi erano 873 richiedenti asilo adulti di sesso maschile.

La politica australiana del trasferimento offshore è stata criticata sotto molti aspetti. È stata contestata dinanzi alla Corte costituzionale australiana, la quale l'ha tuttavia dichiarata [legittima](#). Papua Nuova Guinea e Nauru sono stati indicati dal governo australiano come paesi terzi sicuri e, nonostante le numerose critiche, il governo ha [ribadito](#) che continuano a essere luoghi sicuri.

Sono state sollevate [critiche](#) in merito alle condizioni di tali centri e al trattamento dei richiedenti asilo che vi risiedono. Sono stati denunciati episodi di violenza tra i richiedenti asilo, molestie da parte delle guardie (anche nei confronti delle donne a Nauru), casi di autolesionismo, problemi psichici anche nei bambini, assistenza sanitaria inadeguata, condizioni igieniche non idonee e conflitti con i residenti locali. Documenti interni trapelati dal centro di Nauru parlano di oltre [2 000 incidenti](#), tra cui presunte aggressioni, violenze sessuali, tentativi di autolesionismo e abusi sui minori nel periodo compreso tra maggio 2013 e ottobre 2015.

Dopo una visita in [Papua New Guinea](#) e a [Nauru](#) nel 2013, l'UNHCR ha definito il trattamento dei richiedenti asilo nei centri come una "detenzione obbligatoria e arbitraria ai sensi del diritto internazionale" e ha reputato che le strutture non garantissero "condizioni sicure e umane" né un "sistema equo, efficiente e rapido per la valutazione delle domande di asilo".

Nel 2013 nel centro di Nauru sono scoppiate violente [proteste](#) a seguito dell'annuncio dell'accordo di reinsediamento con la Cambogia. Un'[indagine indipendente del 2015](#) (la "Moss review") sulle [accuse](#) di maltrattamento dei rifugiati presso il centro invitava a migliorare i meccanismi di prevenzione e denuncia dei casi di aggressioni fisiche e sessuali. Da un'[inchiesta del Senato](#) australiano dello stesso anno è emerso che il centro non è adeguato né sicuro e che i bambini dovrebbero essere allontanati. A seguito di tali critiche, nel 2015 il governo di Nauru [ha annunciato](#) che ai richiedenti asilo sarebbe stata concessa la libertà di circolare sull'isola, ma si sono registrate [tensioni](#) nei rapporti con l'esigua popolazione locale di appena 10 000 persone. Secondo una recente [relazione](#) di Amnesty International, il trattamento dei richiedenti asilo nel centro di detenzione potrebbe essere equiparato a una forma di tortura ai sensi del diritto internazionale.

Anche il centro sull'isola di Manus è stato oggetto di [pesanti critiche](#), soprattutto dopo lo scoppio di [violente proteste](#) da parte dei richiedenti asilo, durante le quali un uomo ha perso la vita nel 2014. Nel gennaio 2015 ha avuto luogo una [nuova ondata](#) di proteste, con scioperi della fame ed episodi di autolesionismo. Nell'aprile 2016 la Corte costituzionale di Papua Nuova Guinea ha stabilito che la detenzione dei richiedenti asilo [è contraria](#) alla costituzione del paese, poiché viola la libertà dell'individuo. A seguito di tale decisione, nel mese di maggio il governo di Papua Nuova Guinea ha annunciato che i richiedenti asilo non erano più in stato di detenzione e [potevano](#) pertanto lasciare la

struttura. I loro spostamenti sono ancora [controllati](#) dalle autorità; i richiedenti asilo affrontano ostacoli di ordine pratico alla libera circolazione e, dopo alcuni violenti incidenti, temono ulteriori aggressioni da parte della popolazione locale. Le istanze inoltrate alla Corte costituzionale di Papua Nuova Guinea per il trasferimento dei richiedenti asilo in Australia e la concessione di un'indennità [sono state respinte](#) per motivi di ordine tecnico. Dopo la decisione dell'aprile 2016 della Corte costituzionale di Papua Nuova Guinea, il ministro australiano per l'Immigrazione [ha detto chiaramente](#) che l'Australia non avrebbe accolto i richiedenti asilo.

La maggior parte dei richiedenti asilo la cui domanda è stata valutata dalle autorità ha ottenuto lo status di rifugiato ([il 77 %](#) a Nauru e il 98 % in Papua Nuova Guinea). A Nauru tali rifugiati vivono perlopiù all'interno della comunità locale, dove tuttavia affrontano varie difficoltà, in parte dovute alla delicata situazione economica di questa piccola realtà insulare. In Papua Nuova Guinea solo un numero estremamente esiguo di richiedenti asilo (nell'ottobre 2016 appena [24](#)) la cui domanda è stata accolta si è avvalso della possibilità di stabilirsi all'interno della comunità. Alcuni sono tornati nel centro dopo avere presumibilmente subito violenze per mano della popolazione locale e tentato, invano, di guadagnare il minimo necessario alla sussistenza.

Soltanto cinque richiedenti asilo la cui domanda è stata accolta si sono avvalsi dell'opportunità offerta dall'Australia di trasferirsi e stabilirsi in Cambogia e, di questi, [tre](#) hanno deciso di lasciare il paese e tornare nel proprio paese d'origine. L'Australia, tuttavia, non ha ancora fatto fronte agli obblighi previsti dall'accordo, che consistono nell'erogazione di 40 milioni di dollari australiani (AUD) in aiuti e di 15,5 milioni di AUD in assistenza al paese per il reinsediamento. Intanto, il governo australiano porta avanti i negoziati con altri paesi asiatici per il reinsediamento dei rifugiati da Nauru e Papua Nuova Guinea.

Costi legati a tale politica

Il reinsediamento offshore dei richiedenti asilo comporta dei costi. Secondo le stime della [commissione nazionale di audit](#), nel periodo 2013-2014 il costo annuo per ogni persona detenuta offshore era di 430 000 AUD (circa 300 000 EUR in base al tasso di cambio attuale).

Un modello da seguire per l'UE?

Secondo alcune [fonti](#), nonostante le differenze geografiche intrinseche, l'UE potrebbe [emulare](#) il modello australiano del controllo delle frontiere, perlomeno sotto l'aspetto pratico. Tuttavia, dal punto di vista giuridico, la situazione degli Stati membri dell'UE è ben diversa. I provvedimenti per l'attuazione di una politica analoga a quella applicata dall'Australia potrebbero risultare illegali ai sensi della [Convenzione europea dei diritti dell'uomo](#). La Corte europea dei diritti dell'uomo [ha stabilito](#) nel 2012 che il rimpatrio in Libia dei migranti intercettati in mare da parte dell'Italia costituiva una violazione degli obblighi giuridici previsti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Persino nelle acque internazionali i richiedenti asilo accolti a bordo di imbarcazioni UE sono soggetti alla giurisdizione dello Stato di bandiera, il quale è vincolato da obblighi in materia di diritti umani e non può pertanto rimpatriare tali persone in paesi dove i loro diritti umani potrebbero essere gravemente violati.

Nel frattempo, ipotesi simili alla "soluzione australiana" sono state formulate in Europa non soltanto dai partiti contrari all'immigrazione, ma anche da esponenti di punta del [mondo politico](#), ad esempio del Regno Unito e della Germania.

Riferimenti principali

[Australia: Island of Despair: Australia's 'processing' of refugees on Nauru](#), Amnesty International, ottobre 2016

[Australia's Humanitarian Program: a quick guide to the statistics since 1947](#), Janet Phillips, Biblioteca del parlamento australiano, giugno 2016

[Australia's offshore processing of asylum seekers in Nauru and PNG: A Quick guide to statistics and resources](#), Elibritt Karlsen, Biblioteca del parlamento australiano, giugno 2016

[Humanitarian entrants and asylum seekers: a quick guide to key internet links](#), Gareth Larsen, Biblioteca del parlamento australiano, dicembre 2013

[Immigration Detention and Community Statistics Summary](#), governo australiano, 30 settembre 2016

[Recent changes in Australian refugee policy](#), Consiglio australiano per i rifugiati, luglio 2016,

[Transfer of asylum seekers to third countries](#), Commissione australiana per i diritti umani, gennaio 2016.

Clausola di esclusione della responsabilità e diritto d'autore

Il contenuto di questo documento è di esclusiva responsabilità dell'autore e le opinioni espresse nel presente documento non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo. Esso è destinato ai membri e al personale del Parlamento europeo come parte del loro lavoro parlamentare. La riproduzione e la traduzione a fini non commerciali sono autorizzati, purché sia citata la fonte e il Parlamento europeo abbia ricevuto una nota di preavviso e una copia.

© Unione europea, 2015.

Fotografia: © electra kay-smith / Fotolia.

eprs@ep.europa.eu

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

