

# Linee guida della Svizzera concernenti la protezione dei difensori dei diritti dell'uomo



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Dipartimento federale degli affari esteri DFAE



# Introduzione

La tutela e la promozione dei diritti dell'uomo e il consolidamento dello Stato di diritto rientrano negli obiettivi di politica estera della Svizzera. Questi obiettivi possono essere raggiunti solo applicando in modo efficace le norme e gli standard internazionali in materia di diritti dell'uomo. In tale contesto i difensori dei diritti dell'uomo svolgono un ruolo fondamentale.

In qualità di attori che s'impegnano per la piena tutela e l'effettivo rispetto dei diritti e delle libertà del singolo o di interi gruppi, i difensori dei diritti dell'uomo sono spesso ostacolati nel loro lavoro, sono vittime di intimidazioni e repressione e in casi estremi mettono a rischio la propria vita. La protezione di queste persone è dunque essenziale.

Nel «messaggio concernente il proseguimento delle misure di promozione della pace e della sicurezza umana 2012–2016» la Svizzera riconosce il ruolo fondamentale svolto dagli difensori dei diritti dell'uomo nel tutelare e promuovere i diritti dell'uomo. L'impegno della Svizzera si concentra su sei temi conduttori<sup>1</sup>, strettamente legati ai diritti dell'uomo e per i quali la Svizzera possiede comprovate conoscenze specifiche.



Da molti anni la Svizzera si schiera apertamente per migliorare la protezione degli difensori dei diritti dell'uomo e interviene nei Paesi dove le autorità ostacolano o minacciano il loro lavoro. Per confermare e uniformare questa pratica già applicata dalla Svizzera, il DFAE definisce linee guida concernenti la protezione dei difensori dei diritti dell'uomo: questo ventaglio di metodi collaudati che dovrà contribuire a garantire un approccio unitario alla protezione degli difensori dei diritti dell'uomo e ad attirare l'attenzione dei collaboratori delle rappresentanze svizzere sui problemi e le sfide che queste persone sono chiamate ad affrontare. Le linee guida rappresentano uno strumento concreto per affrontare questo tema e sono state concepite come ausilio al lavoro quotidiano delle rappresentanze svizzere e di altre istituzioni e organizzazioni.

Dipartimento federale degli affari esteri, DFAE

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D Burkhalter', written over a horizontal line.

Didier Burkhalter  
Consigliere federale

<sup>1</sup> I sei temi sono: pace e sicurezza; democrazia, elezioni e ripartizione del potere; rielaborazione del passato e prevenzione delle atrocità; protezione dei civili nei conflitti armati; rafforzamento della promozione e della protezione dei diritti dell'uomo; migrazione e lotta contro la tratta di esseri umani.





# Sommario

<b>1. Introduzione</b>	<b>7</b>
1.1 Scopo delle linee guida concernenti la protezione dei difensori dei diritti dell'uomo	7
1.2 Definizione di «difensori dei diritti dell'uomo»	8
1.3 Contesto	9
<b>2. Linee guida della Svizzera concernenti la protezione dei difensori dei diritti dell'uomo</b>	<b>10</b>
2.1 Raccolta di informazioni e rapporti	11
2.2 Contatti diretti con i difensori dei diritti dell'uomo	12
2.3 Contatti con le autorità competenti	13
2.4 Dichiarazioni pubbliche per proteggere i difensori dei diritti dell'uomo in casi concreti	13
2.5 Collaborazione con attori internazionali, rappresentanti di Stati che condividono la stessa linea e ONG nazionali e internazionali	14
2.6 Lavoro mediatico	14
2.7 Presenza alle Nazioni Unite a Ginevra	15
2.8 Rappresaglie contro difensori dei diritti dell'uomo	15
2.9 Politica in materia di visti	15
<b>3. Attuazione delle linee guida</b>	<b>17</b>
3.1 Ruolo della Centrale	17
3.2 Monitoraggio	17
<b>Allegato</b>	<b>19</b>

Chiunque, individualmente o in associazione con altri, agisca per promuovere e tutelare i diritti dell'uomo è considerato un difensore dei diritti dell'uomo<sup>2</sup>.

*«Tutti hanno il diritto, individualmente e in associazione con altri, di promuovere e lottare per la protezione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali a livello nazionale e internazionale.»* Articolo 1 della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui difensori dei diritti umani<sup>3</sup>

La Svizzera accorda la massima importanza alla protezione dei difensori dei diritti dell'uomo, che in molte regioni del mondo subiscono minacce in ragione dell'impegno profuso per garantire l'applicazione delle norme internazionalmente riconosciute in materia di diritti dell'uomo. Lo scopo primario delle presenti linee guida è dunque migliorare la protezione dei difensori dei diritti dell'uomo.

---

2 I titolari dei diritti dell'uomo sono gli individui. La Svizzera si focalizza pertanto in prima linea sull'individuo e sui suoi diritti, tutelando nella sua legislazione la libertà di associazione e di riunione e riconoscendo così agli individui il diritto di riunirsi in gruppi.

3 Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti, Assemblea generale delle NU, risoluzione 53/144, [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/a.res.53.144.fr](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/a.res.53.144.fr).

# 1. Introduzione

Nell'intento di favorire l'applicazione della Dichiarazione dell'ONU sui difensori dei diritti umani, il DFAE si è posto l'obiettivo di collaborare in maniera ancora più stretta e strutturata con le rappresentanze diplomatiche svizzere e gli uffici di cooperazione della DSC, con la Direzione politica, la Direzione del diritto internazionale pubblico e gli altri dipartimenti federali competenti in materia nonché con i rappresentanti della società civile svizzera sia in territorio nazionale che all'estero. Il DFAE mette a disposizione supporti tematici sull'argomento<sup>4</sup>.

Le presenti linee guida hanno i seguenti obiettivi:

- a) sensibilizzare il personale delle rappresentanze all'estero e della Centrale<sup>5</sup> del DFAE alle problematiche che interessano i difensori dei diritti dell'uomo;
- b) sostenere l'adozione di un approccio coerente (a livello bilaterale e multilaterale) teso a proteggere in modo più efficace i difensori dei diritti dell'uomo;
- c) indicare metodi di intervento concreti per garantire ai difensori dei diritti dell'uomo un appoggio sistematico ed efficiente.

Spetta innanzitutto allo Stato proteggere, promuovere e rendere effettivi i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali. Ciò significa che lo Stato ha il dovere di tutelare anche i difensori dei diritti dell'uomo. In

questo senso, la Svizzera è chiamata a proteggere i difensori dei diritti dell'uomo anche quando operano al di fuori del suo territorio.

## 1.1 Scopo delle linee guida concernenti la protezione dei difensori dei diritti dell'uomo

La Svizzera riconosce ai difensori dei diritti dell'uomo un ruolo fondamentale nella protezione e nella promozione dei diritti dell'uomo e nel rafforzamento dello Stato di diritto. Essi forniscono un contributo essenziale all'attuazione delle norme internazionalmente riconosciute in materia di diritti dell'uomo, sia dei diritti civili e politici sia dei diritti economici, sociali e culturali. Inoltre, i difensori dei diritti dell'uomo contribuiscono in modo decisivo alla soppressione effettiva delle violazioni dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e contribuiscono in maniera decisiva alla concretizzazione di questi diritti e all'elaborazione di nuove norme e standard giuridici. Il loro impegno include per esempio:

- la lotta contro l'impunità;
- le riparazioni accordate alle vittime di violazioni dei diritti dell'uomo (in particolare prestando assistenza medica e giuridica);
- la documentazione delle violazioni dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Sul piano giuridico, i difensori dei diritti dell'uomo legittimano le loro azioni in nome dei due patti dell'ONU, il Patto internazionale relativo ai diritti

<sup>4</sup> Uno dei sei obiettivi indicati nel Messaggio concernente il proseguimento delle misure di promozione della pace e della sicurezza umana 2012-2016 consiste nel «contribuire a rafforzare la tutela dei diritti dell'uomo attraverso una politica dei diritti dell'uomo consolidata e riorientata, accompagnata da progetti concreti da realizzarsi in Paesi prescelti».

<sup>5</sup> Per Centrale si intendono tutti i dipartimenti interessati dell'Amministrazione federale a Berna.

economici, sociali e culturali (Patto I)<sup>6</sup> e il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (Patto II)<sup>7</sup> del 1966, entrambi ratificati dalla Svizzera e dalla maggioranza degli Stati, e in virtù della *Dichiarazione dell'ONU sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti*, del 1998.

Nel suo impegno a favore dei diritti dell'uomo, la Svizzera pone un accento particolare sui difensori dei diritti dell'uomo i quali, in quanto attori senza affiliazione politica, hanno un ruolo importante nella formazione dell'opinione pubblica e che, lottando per la difesa dei gruppi più vulnerabili, sono esposti a rischi considerevoli. Nonostante il principio internazionalmente riconosciuto secondo cui chiunque può impegnarsi per la difesa e il rispetto dei diritti dell'uomo, in molti Paesi i difensori dei diritti dell'uomo non possono operare liberamente e sono spesso soggetti a minacce dirette o indirette. È dunque necessario, oggi più che mai, attirare l'attenzione sulla situazione dei difensori dei diritti dell'uomo e migliorare la loro protezione.

Da parte di attori statali e non, fra cui gruppi armati e società private, i difensori dei diritti dell'uomo e i loro familiari subiscono spesso intimidazioni, vessazioni, minacce, intralci nelle loro azioni, attacchi, arresti o punizioni arbitrarie. Le donne impegnate nella difesa dei diritti dell'uomo, gli attivisti impegnati nella difesa degli LGBTI<sup>8</sup> e dei diritti fondiari come anche i gruppi indigeni sono particolarmente vulnerabili.

Gli abusi e le restrizioni elencati di seguito sono particolarmente problematici per il lavoro dei difensori dei diritti dell'uomo:

- diversi attori portano la responsabilità di violenza o minacce di morte anonime: la polizia e le altre forze di sicurezza figurano tra i principali autori di violenze nei confronti dei difensori dei diritti dell'uomo, in parte anche tramite arresti arbitrari, perquisizioni illegali e violenza fisica;
- le autorità sono responsabili per l'emanazione di leggi e regolamenti amministrativi che negano la registrazione dei difensori dei diritti dell'uomo fra le ONG riconosciute e il diritto di associazione.

La Svizzera è già impegnata a livello multilaterale e bilaterale per garantire una protezione efficace dei difensori dei diritti dell'uomo. Molti strumenti menzionati in queste linee guida trovano già un'applicazione puntuale.

**Le rappresentanze estere sono punti di riferimento importanti per i difensori dei diritti dell'uomo perseguitati. Questo documento fornisce una rassegna dei principi d'intervento efficaci e delle *best practices* che, secondo la situazione e il contesto nel Paese ospite, possono rivelarsi di grande utilità.**

## 1.2 Definizione di «difensori dei diritti dell'uomo»

I difensori dei diritti dell'uomo si mobilitano individualmente o in gruppo (in forma di organizzazioni non governative, ONG), nel quadro delle loro attività professionali o private, per il rispetto dei diritti dell'uomo. Si definiscono in base alla loro azione e al contesto in cui operano, fermo restando che sovente i difensori dei diritti dell'uomo si mobilitano per difendere i diritti di terzi e non i loro. Si è sempre preferito rinunciare a un elenco specifico degli

6 Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali: <http://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19660259/index.html>

7 Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici: <http://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19660262/index.html>

8 Attivisti impegnati nella difesa dei diritti delle persone lesbiche, gay, bisessuali, transessuali e intersex.



individui e delle organizzazioni rientranti in questa categoria, poiché esso escluderebbe a priori nuovi attori della società civile<sup>9</sup>. Nel suo impegno a favore dei difensori dei diritti dell'uomo la Svizzera adotta questa definizione basata sul tipo di azione e si rifà esplicitamente alle Patto I e Patto II, e alla dichiarazione dell'ONU sui difensori dei diritti dell'uomo. Gli ambiti giuridici di massima rilevanza per i difensori dei diritti dell'uomo sono:

- il diritto alla libertà di espressione (art. 19 Patto II).
- il diritto alla libertà di riunione (art. 21 Patto II);
- il diritto alla libertà di associazione (art. 22 Patto II);

I difensori dei diritti dell'uomo riconoscono l'universalità, l'interdipendenza e l'indivisibilità dei diritti dell'uomo, indipendentemente dal sesso, dall'appartenenza etnica, dalla nazionalità, dalla religione, dall'orientamento sessuale o altro. Il loro impegno in favore dell'attuazione, del rispetto e della promozione dei diritti dell'uomo esclude il ricorso alla violenza.

### 1.3 Contesto

Nel 1998 l'Assemblea generale dell'ONU adottò la Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti. La Svizzera si è impegnata per l'adozione di questa dichiarazione, che costituisce oggi, insieme al Patto I e al Patto II il quadro di riferimento internazionale in materia di protezione dei difensori dei diritti dell'uomo.

9 Hina Jilani (ex relatrice speciale del Segretariato generale delle Nazioni Unite per i difensori dei diritti dell'uomo) ha dato la seguente definizione: «*Human rights defenders are identified above all by what they do and it is through a description of their actions and of some of the contexts in which they work that the term can best be explained*». <http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Defender.aspx>.

Il mandato di relatore speciale dell'ONU sulla situazione dei difensori dei diritti dell'uomo è stato istituito nel 2000 su iniziativa della Norvegia, appoggiata da numerosi altri Stati che ne condividevano la linea, fra cui la Svizzera. Il primo mandato è stato affidato alla pakistana Hina Jilani (2000–2008), cui è succeduta nel 2008 l'ugandese Margaret Sekaggya. I meccanismi regionali di protezione dei difensori dei diritti dell'uomo, fra cui l'Organizzazione degli Stati americani (OSA), l'Unione africana (UA), l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) e il Consiglio d'Europa (CE) sono apparati altrettanto importanti ai fini della tutela dei difensori dei diritti dell'uomo.

Nel 2004, basandosi sulla Dichiarazione dell'ONU sui difensori dei diritti umani e sul relativo Commento<sup>10</sup>, l'Unione europea ha adottato linee guida in materia<sup>11</sup>. La Norvegia l'ha seguita nel 2005, emanando proprie linee guida<sup>12</sup>.

Le linee guida emanate dalla Svizzera in materia di protezione dei difensori dei diritti dell'uomo si distinguono da quelle esistenti nella seguente misura:

- a) esse rispecchiano l'esperienza concreta maturata in relazione ai difensori dei diritti dell'uomo sia dalle rappresentanze svizzere nel mondo sia dalle ONG svizzere che operano all'estero;
- b) esse tengono conto dei progressi compiuti dal 2005 nel dibattito sui difensori dei diritti dell'uomo.

10 <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/CommentarytoDeclarationondefendersjuly2011.pdf>.

11 *Garantire protezione – Orientamenti dell'Unione europea sui difensori dei diritti umani*: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16332-re01.it08.pdf>. Da allora le ambasciate dei Paesi dell'UE hanno istituito dei coordinatori per i difensori dei diritti dell'uomo (*Focal Points*).

12 *Norway's efforts to support human rights defenders*: <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/Menneskerettighetsforkjaempere/VeiledningMR-forkjengelskFIN.pdf>.

## 2. Linee guida della Svizzera concernenti la protezione dei difensori dei diritti dell'uomo

Le presenti linee guida sono destinate in primo luogo alle rappresentanze svizzere all'estero, quali interlocutori di primo piano dei difensori dei diritti dell'uomo. Rappresentano norme minime e i diversi interventi possono essere adattati in base alle esigenze individuali nonché opportunamente integrati. Quando una rappresentanza estera si mobilita in favore di un difensore dei diritti dell'uomo vittima di minacce, è fondamentale che ciò avvenga su esplicita richiesta della persona interessata e di concerto con essa, i suoi familiari o il suo *entourage* immediato. La scelta del tipo di intervento dipenderà dalla situazione e dal contesto politico.

In linea generale, lo Stato è la figura giuridica centrale nel diritto internazionale. Gli obblighi di diritto internazionale derivano dai trattati internazionali (p. es. Patto I e Patto II), dal diritto internazionale abitudinario e dalle norme cogenti del diritto internazionale (*ius cogens*, p. es. il divieto di tortura). Ne risulta l'obbligo per lo Stato di rispettare e tutelare i diritti dell'uomo.

Per migliorare i meccanismi di protezione dei difensori dei diritti dell'uomo è essenziale includere in questo obbligo anche gli attori non statali<sup>13</sup>. Se le imprese non sono gestite in maniera responsabile, gli interessi economici privati possono avere ripercussioni negative sui diritti dell'uomo, in particolare sui diritti economici e sociali. La Svizzera, che professa attivamente di rispettare i diritti dell'uo-

mo, ha un interesse nel mostrarsi coerente nel suo modo di agire. Le azioni a sostegno dei difensori dei diritti dell'uomo variano in funzione del contesto locale<sup>14</sup>. Forma e contenuto devono essere opportunamente adeguati in base alle circostanze. In generale è opportuno attirare l'attenzione delle rappresentanze svizzere estere sui punti elencati di seguito (a), esortandole ad agire secondo quanto specificato in (b):

a) sensibilizzazione: è auspicabile che le rappresentanze svizzere all'estero:

- riconoscano l'operato dei difensori dei diritti dell'uomo e si impegnino per proteggerli;
- si mobilitino in favore delle donne impegnate nella difesa dei diritti dell'uomo e di chiunque si impegna per i diritti delle donne e degli altri gruppi particolarmente vulnerabili, fra cui le minoranze etniche, le popolazioni indigene e gli attivisti impegnati nella difesa dei diritti dei LGBTI e dei diritti fondiari;
- premano affinché siano rispettate tutte le norme del diritto internazionale in materia di protezione dei difensori dei diritti dell'uomo.

b) Le rappresentanze estere possono esortare i rappresentanti delle autorità nazionali a:

- sottoscrivere quanto prima tutti i trattati internazionali di rilevanza non ancora ratificati, adattare le legislazioni nazionali agli obblighi internazionali, impegnarsi a non ostacolare né criminalizzare l'operato dei difensori dei diritti dell'uomo (p. es. inasprendo la legislazione sui media o in materia di sicurezza);

<sup>13</sup> Di recente la Svizzera ha aderito a diverse iniziative che mirano a un maggior rispetto da parte delle imprese internazionali delle norme in materia di diritti dell'uomo, fra cui in particolare il Codice di condotta internazionale per i servizi privati di sicurezza (<http://www.icoc-psp.org>) e i Principi volontari sulla sicurezza e i diritti dell'uomo, ([http://www.voluntaryprinciples.org/files/principes\\_volontaires\\_francais.pdf](http://www.voluntaryprinciples.org/files/principes_volontaires_francais.pdf)).

<sup>14</sup> La Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) utilizza in proposito la nozione *Conflict Sensitive Programm Management*

- promuovere su scala nazionale l'attuazione della Dichiarazione dell'ONU sui difensori dei diritti dell'uomo;
- mettere a punto programmi nazionali di protezione dei difensori dei diritti dell'uomo e rispettarli in modo sistematico;
- impegnarsi perché qualsiasi diffamazione, minaccia o aggressione ai danni dei difensori dei diritti dell'uomo sia oggetto di un'indagine e che gli autori siano penalmente perseguiti;
- istituire programmi di protezione mirata dei difensori dei diritti dell'uomo e fare in modo che ne possano beneficiare i soggetti più a rischio;
- fare in modo che le forze di sicurezza, in particolare polizia ed esercito, seguano una formazione specifica in materia di diritti dell'uomo;
- invitare la rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite per i difensori dei diritti dell'uomo nonché i titolari di mandati dei meccanismi regionali a rendersi nel Paese e attuare le loro raccomandazioni;
- prestare attenzione affinché in situazioni di conflitto armato siano rispettate a dovere le norme del diritto internazionale umanitario;
- collaborare con l'istanza e/o la commissione nazionale dei diritti dell'uomo per promuovere e proteggere i difensori dei diritti dell'uomo;
- sostenere la società civile e condannare pubblicamente singoli episodi deprecabili;
- coinvolgere sistematicamente la società civile in tutte le decisioni importanti;
- cercare il dialogo con i difensori dei diritti dell'uomo, se del caso in forma di consultazioni regolari istituzionalizzate (p. es. in vista della preparazione dei rapporti nel quadro dell'esame periodico universale EPU).

## 2.1 Raccolta di informazioni e rapporti

I difensori dei diritti dell'uomo hanno un ruolo centrale nel raccogliere informazioni sulle violazioni dei diritti dell'uomo. È dovere delle rappresentanze svizzere all'estero fornire appoggio ai difensori dei diritti dell'uomo in questo loro ruolo di monitoring e vegliare affinché il quadro giuridico non venga modificato in loro sfavore.

Ogni rappresentanza all'estero ha il compito di conoscere la società civile internazionale e locale che opera in un paese. Un interessamento pubblico in favore di un difensore dei diritti dell'uomo non presuppone legami diretti della persona interessata con la Svizzera. L'impegno in difesa dei diritti dell'uomo, indipendentemente dalla nazionalità del soggetto interessato, è un motivo sufficientemente valido per giustificare un intervento.

Lo scambio regolare di informazioni con altri attori sul posto e la trasmissione di queste alla Centrale di Berna sono aspetti fondamentali del sostegno concreto ai difensori dei diritti dell'uomo. Il fattore tempo è in quest'ottica decisivo: è infatti una sfida giudicare in tempi brevi la gravità di una situazione e raccogliere informazioni attendibili. Disporre di una rete ramificata e flessibile di informatori affidabili è dunque utile.

Il rapporto annuale sui diritti dell'uomo redatto dalle rappresentanze all'estero deve menzionare la situazione dei difensori dei diritti dell'uomo. In caso di minacce gravi è inoltre necessario trasmettere informazioni ad hoc. Le rappresentanze estere hanno ovviamente la possibilità di formulare raccomandazioni concrete sul procedimento da seguire (p. es. passi diplomatici o comunicati stampa).

Le fonti e gli attori elencati di seguito costituiscono un importante supporto informativo:

- istituzioni nazionali e regionali dell'ONU sul posto, in particolare gli uffici dell'Alto Commissariato per i diritti dell'uomo delle Nazioni Unite e le istanze di istituzioni regionali fra cui l'Organizzazione degli Stati americani (OSA), l'Unione africana (UA), l'OSCE e l'CE;
- rapporti dell'ONU, in particolare quelli della relatrice speciale dell'ONU sulla situazione dei difensori dei diritti dell'uomo, i rapporti dei meccanismi regionali concernenti i difensori dei diritti dell'uomo e i rapporti di altri relatori speciali<sup>15</sup>;
- rapporti all'attenzione degli organi di sorveglianza dei trattati dell'ONU e di altri organi di controllo internazionali o regionali, rapporti preparati nel quadro dell'esame periodico universale (EPU);
- ONG nazionali e internazionali (in particolare i difensori locali dei diritti dell'uomo, le ONG nazionali e internazionali, le ONG svizzere e le ONG internazionali con sede in Svizzera reputate fonti di informazioni affidabili);
- rappresentanze diplomatiche in loco di Paesi che condividono la stessa linea;
- istanze e commissioni nazionali competenti in materia di diritti dell'uomo;
- relazioni dei media attendibili e verificabili.

## 2.2 Contatti diretti con i difensori dei diritti dell'uomo

Il contatto diretto con le rappresentanze all'estero costituisce spesso uno strumento di difesa efficace per i difensori dei diritti dell'uomo. L'attenzione internazionale e il sostegno pubblico possono legittimare il loro operato e garantire protezione effettiva. Tuttavia, ogni contatto che viene stabilito deve essere adeguato al contesto locale ed essere concertato fra i rappresentanti della comunità internaziona-

le. Un impegno manifesto da parte di quest'ultima può infatti avere ripercussioni negative per i difensori dei diritti dell'uomo o i loro familiari, che è imperativo evitare. Le conseguenze andranno in ogni caso ponderate con la persona interessata alla luce del contesto locale. Occorrerà inoltre scegliere il luogo più adatto in base alla situazione e informare il difensore dei diritti dell'uomo sui provvedimenti di sicurezza e sulle misure di protezione concrete che egli stesso può adottare (in particolare anche le disposizioni concernenti la sicurezza di Internet).

Attività ipotizzabili:

- **invitare i difensori dei diritti dell'uomo presso la rappresentanza svizzera:** per facilitare i contatti informali con la rappresentanza e aiutarli in questo modo a tessere e intrattenere una rete di contatti, si possono invitare i difensori dei diritti dell'uomo a manifestazioni pubbliche organizzate presso la rappresentanza, per esempio in occasione della festa nazionale, della giornata dei diritti dell'uomo (10 dicembre) o della giornata internazionale della donna (8 marzo);
- **rendere visita a difensori dei diritti dell'uomo in zone rurali:** il sostegno internazionale è fondamentale anche per i difensori dei diritti dell'uomo che vivono in zone rurali lontane dalle capitali. Rendere loro visita, per esempio organizzando visite comuni di progetto che coinvolgano più rappresentanze diplomatiche, è un modo efficace per dare loro supporto morale e protezione;
- **offrire protezione temporanea presso l'ambasciata:** la rappresentanza estera può offrire a un difensore dei diritti dell'uomo protezione temporanea nei locali dell'ambasciata se i rischi che egli corre sono particolarmente acuti;
- **in caso di rimpatrio o ingresso nel Paese d'origine:** se vi è il rischio che un difensore dei diritti dell'uomo incontri difficoltà al rientro nel suo Paese d'origine, la rappresentanza all'estero

<sup>15</sup> Elenco delle procedure speciali: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Themes.aspx>

può incontrarlo all'aeroporto (p. es. dopo la sua partecipazione a una conferenza dell'ONU a Ginevra);

- **trasmissione di informazioni:** in casi eccezionali si può decidere, di comune accordo con il difensore dei diritti dell'uomo e/o i suoi familiari, di trasmettere informazioni confidenziali attraverso canali diplomatici (p. es. una comunicazione confidenziale con l'Alto Commissariato per i diritti dell'uomo delle Nazioni Unite);
- **osservare i processi giudiziari intentati contro i difensori dei diritti dell'uomo:** la presenza di rappresentanti internazionali ha l'obiettivo di garantire un processo equo e permette di denunciare eventuali violazioni procedurali o delle norme internazionali in materia di diritti dell'uomo. In determinate situazioni è ipotizzabile che l'ambasciata rinvii un caso concreto a una ONG specializzata in assistenza giuridica;
- **fare visita ai detenuti:** queste visite servono a ricordare ai detenuti che non sono stati dimenticati. Inoltre rendono possibile verificare il rispetto degli standard minimi previsti nelle situazioni di detenzione. Va da sé che prima di organizzare una visita di questo tipo si deve esaminare attentamente il caso. Se un difensore dei diritti dell'uomo è soggetto a arresto arbitrario, la rappresentanza estera deve esprimersi pubblicamente.
- **partecipare a seminari e altri incontri:** la presenza di rappresentanti esteri a seminari, riunioni o conferenze stampa organizzati da difensori dei diritti dell'uomo è un modo per esprimere solidarietà nei loro confronti;
- **fornire sostegno psicosociale ai difensori dei diritti dell'uomo:** offrire ai difensori dei diritti dell'uomo formazione e assistenza psicosociale competente li aiuta a prevenire il rischio di *burn-out* e di traumi secondari e a salvaguardare la loro salute psichica e fisica;
- **in assenza di una rappresentanza svizzera nel Paese interessato:** è opportuno stringere

alleanze con Paesi che condividono la stessa linea (per esempio Paesi dell'UE, Norvegia), con organizzazioni internazionali o ONG e sostenere gli sforzi messi in campo da questi partner per proteggere i difensori dei diritti dell'uomo.

## 2.3 Contatti con le autorità competenti

La situazione dei difensori dei diritti dell'uomo può essere trattata nel quadro di un contatto diretto con le autorità competenti o tramite passi diplomatici, generici o incentrati su un caso:

- a) **dialoghi formali o informali:** possono essere inseriti nelle consultazioni politiche regolari, nelle visite bilaterali ufficiali o in occasione di contatti formali o informali con le autorità locali interessate;
- b) **procedure e iniziative diplomatiche:** queste comunicazioni (coordinabili anche con altre ambasciate) sono formulate all'attenzione dei Governi interessati. Servono per raccogliere informazioni orali o scritte e per proporre dei negoziati. Possono concretizzarsi in note diplomatiche, promemoria, documenti informali (*non-papers*) o svolgersi nel quadro di scambi diretti.

## 2.4 Dichiarazioni pubbliche per proteggere i difensori dei diritti dell'uomo in casi concreti

La Svizzera può intervenire a favore di un difensore dei diritti dell'uomo se dispone di informazioni sufficienti provenienti da fonti affidabili. Questo può avvenire in caso di violazioni gravi e sistematiche dei diritti dell'uomo, in caso di minacce ripetute nei confronti di un soggetto, in presenza di un clima di oppressione, di restrizioni delle libertà fondamentali e di intimidazioni manifeste. Va ricordato in propo-

sito che un intervento a favore di un solo difensore dei diritti dell'uomo ha spesso un impatto su più soggetti o su intere organizzazioni.

La forma e il contenuto degli interventi di una rappresentanza estera dovrebbero ispirarsi ai trattati internazionali in materia di diritti dell'uomo (in particolare il Patto I e il Patto II) e alla Dichiarazione dell'ONU sui difensori dei diritti dell'uomo, e fare riferimento alle più frequenti violazioni dei diritti dell'uomo commesse ai danni dei difensori dei diritti dell'uomo.

Un intervento della rappresentanza estera è da considerare soprattutto nei seguenti casi:

- restrizioni del diritto alla libertà d'espressione;
- restrizioni del diritto alla libertà di riunione e associazione;
- atti di tortura e altri trattamenti o pene crudeli, disumani e degradanti;
- arresti arbitrari;
- processi iniqui;
- esecuzioni extragiudiziarie;
- sparizioni;
- minacce di morte e altre intimidazioni.

## 2.5 Collaborazione con attori internazionali, rappresentanti di Stati che condividono la stessa linea e ONG nazionali e internazionali

Un'azione coordinata con attori internazionali, rappresentanti di Stati che condividono la stessa linea, sia in loco sia in seno a organismi multilaterali, come pure con ONG nazionali e internazionali, può rafforzare l'efficacia dell'intervento. È opportuno tenere presente i punti seguenti:

- gli scambi con le agenzie dell'ONU presenti sul posto e con il CICR devono essere regolari;
- i contatti con i rappresentanti degli Stati che condividono la stessa linea e con le ONG internazionali devono essere continui, per esempio per interventi o visite congiunte sul posto o per l'osservazione dei processi;
- invitare a una tavola rotonda gli attori internazionali in missione nel Paese ospitante per discutere la situazione dei difensori dei diritti dell'uomo con attori della società civile.

## 2.6 Lavoro mediatico

In linea generale la Svizzera condanna pubblicamente le violazioni dei diritti dell'uomo solo nei casi ritenuti gravi, per esempio di restrizioni penalizzanti ed eccessive della libertà d'espressione, in caso di adozione di leggi restrittive, di esecuzioni arbitrarie, di procedimenti extragiudiziali o arresti a sfondo politico. Caso per caso si deve inoltre valutare se una dichiarazione pubblica non metta ancora più a rischio un difensore dei diritti dell'uomo o i suoi familiari. Entrano in linea di conto le seguenti azioni, da concertare con la Centrale:

- **comunicati stampa:** con l'avvallo della Centrale, la rappresentanza estera può pubblicare un comunicato stampa. La decisione spetta in ultima istanza al servizio Informazione del DFAE, che consulta i servizi competenti e la direzione del Dipartimento;
- **interviste nella stampa locale:** sono plausibili prese di posizione pubbliche in occasione di manifestazioni per la difesa dei diritti dell'uomo (p. es. consultazioni bilaterali, visita di un relatore speciale dell'ONU).



## 2.7 Presenza alle Nazioni Unite a Ginevra

In linea generale la Svizzera incoraggia la partecipazione attiva delle organizzazioni della società civile a Ginevra<sup>16</sup>.

Il coinvolgimento delle ONG figurava tra le priorità della Svizzera già durante i negoziati per l'istituzione del Consiglio dei diritti dell'uomo dell'ONU e per il suo indirizzamento istituzionale. Essendo Ginevra il centro della politica internazionale in materia di diritti dell'uomo, la Svizzera è chiamata ad adoperarsi sul piano politico, logistico e finanziario per favorire la partecipazione dei difensori dei diritti dell'uomo locali agli incontri dell'ONU.

Il rilascio dei visti è di competenza dell'Ufficio federale della migrazione UFM (DFGP)<sup>17</sup>, mentre il DFAE decide in merito ai visti VTL<sup>18</sup> (p. es. per la partecipazione a manifestazioni dell'ONU a Ginevra), concretamente la Centrale.

---

<sup>16</sup> Per esempio nelle sedute del Consiglio dei diritti dell'uomo dell'ONU, nel quadro degli esami periodici universali (EPU) e in occasione della presentazione dei rapporti nazionali agli organi di sorveglianza di trattati dell'ONU.

<sup>17</sup> <https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home.html>.

<sup>18</sup> «Lorsque des circonstances exceptionnelles et urgentes l'exigent, notamment en vertu des obligations internationales de la Suisse ou en cas d'invitations officielles par la Suisse, la représentation peut délivrer des visas à validité territoriale limitée (VTL), conformément à l'Acquis Schengen. Cette mesure ne s'applique toutefois qu'à des cas isolés. Par ailleurs un visa VTL permet l'entrée et le séjour sur le territoire suisse uniquement. Il exclut la possibilité de se rendre dans un autre Etat de l'espace Schengen. En outre, le titulaire d'un visa VTL doit entrer et sortir par la Suisse, sans transiter par un autre Etat membre de l'espace Schengen.» <http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/intorg/un/unge/gepri/manvis/manvi2.html>.

## 2.8 Rappresaglie contro difensori dei diritti dell'uomo

I difensori dei diritti dell'uomo che collaborano con le istituzioni dell'ONU o altre organizzazioni internazionali si trovano più di altri al centro dell'attenzione e corrono pertanto maggiori rischi in termini di sicurezza personale. Dal canto suo l'ONU, che in essi riconosce informatori di prima mano estremamente preziosi, nutre forti preoccupazioni per le rappresaglie di cui sono vittima e più volte ha esortato pubblicamente gli Stati ad astenersi da qualsiasi repressione violenta ai loro danni. Negli ultimi tempi il tema è stato iscritto a più riprese fra le priorità del Consiglio dei diritti dell'uomo dell'ONU.

In queste circostanze è chiaro che i difensori dei diritti dell'uomo hanno bisogno di protezione. Dopo la partenza di un relatore speciale delle Nazioni Unite è bene per esempio che la comunità diplomatica rimanga vigile. Ai difensori dei diritti dell'uomo che hanno ragione di temere rappresaglie si raccomanda inoltre di mettersi in contatto con l'ambasciata di riferimento nel loro Paese d'origine affinché essa possa intervenire rapidamente in caso di necessità.

## 2.9 Politica in materia di visti

L'obiettivo è garantire ai difensori dei diritti dell'uomo la massima protezione sul posto, in modo che possano operare in libertà, senza timori, intimidazioni o minacce. Talvolta non è possibile garantire loro sufficiente protezione nel Paese in cui si trovano: se vi è ragione di temere per la loro vita, si devono individuare soluzioni rapide facili da attuare. Un soggiorno temporaneo all'estero può rappresentare l'*ultima ratio*.

Può succedere che i difensori dei diritti dell'uomo desiderino trattenersi in Svizzera per un periodo prolungato, trovando in essa un rifugio temporaneo sicuro. Le situazioni di massimo rischio sono

normalmente transitorie ed è probabile che queste persone, potendo contare sul sostegno attivo delle loro ONG, non intendano richiedere asilo in Svizzera. Il nostro Paese propende tuttavia se possibile per una soluzione regionale: invocando l'aiuto delle reti regionali e internazionali dei difensori dei diritti dell'uomo, essa cercherà di aiutare queste persone a trasferirsi temporaneamente in un'altra città o in un Paese vicino.

Le richieste ordinarie di visti nel quadro di Schengen e le richieste di asilo devono essere trattate conformemente alle direttive dell'UFM. La Svizzera può inoltre esaminare le richieste di visto circoscritte al suo territorio (visti VTL).

La rappresentanza all'estero può assistere i difensori dei diritti dell'uomo nelle diverse pratiche, per esempio:

- facendo presente ai richiedenti che l'iter per il rilascio del visto richiede tempi lunghi, che la richiesta deve essere presentata con sufficiente anticipo e che le clausole formali devono essere imperativamente rispettate;
- consultando, ogniqualevolta lo ritenga opportuno, la Centrale del DFAE a Berna o la divisione a Ginevra per chiarire eventuali dubbi sulla legittimità di una richiesta di visto, che a loro volta possono confermare all'UFM la credibilità di una persona o di un'organizzazione;
- se la situazione è grave, dovrebbe essere indicata alla persona minacciata la possibilità di una soluzione regionale. Se un soggiorno temporaneo nelle immediate vicinanze non entra in linea di conto, si può prospettare l'espatrio verso un Paese situato in un'altra regione geografica;
- se, dopo aver esaminato attentamente il caso, l'espatrio si rivela la soluzione più efficace, la Svizzera si impegna a agevolare la pratica per il rilascio del visto.

Un trasferimento temporaneo in Svizzera comporta problemi di natura logistica e emozionale. Inoltre, dopo un soggiorno prolungato all'estero, il reinserimento nel Paese d'origine può comportare nuove difficoltà, soprattutto se la situazione politica non si è risolta e se il rientro si trasforma in un evento mediatizzato.

# 3. Attuazione delle linee guida

Le linee guida della Svizzera concernenti la protezione dei difensori dei diritti dell'uomo devono essere riviste e aggiornate a intervalli regolari. Questo al fine di rispecchiare il contesto reale e seguire il corso degli eventi.

## 3.1 Ruolo della Centrale

I difensori dei diritti dell'uomo devono essere informati dell'esistenza delle presenti linee guida, di cui sarà garantita la traduzione in più lingue. La Centrale e le singole rappresentanze all'estero annunceranno pubblicamente la volontà di metterle in pratica.

Le rappresentanze all'estero troveranno nelle linee guida spunti concreti su come agire nei confronti dei difensori dei diritti dell'uomo. I servizi della Centrale, come del resto le rappresentanze all'estero, possono trarne utili indicazioni sulla ripartizione delle competenze:

- la Centrale del DFAE, quale ufficio competente, si tiene pronta a organizzare e svolgere formazioni specifiche per il personale delle ambasciate (primi fra tutti i *Human Security Advisors*) che lavora a stretto contatto con i difensori dei diritti dell'uomo. Questi collaboratori potranno in seguito svolgere la funzione di coordinatori (*Focal Points*) e moltiplicatori e trasmettere il loro sapere ai colleghi;
- su richiesta dei coordinatori (*Focal Points*), la Centrale fornirà una presentazione in *Power-Point* delle linee guida;
- la problematica dei difensori dei diritti dell'uomo farà parte della formazione di base dei

diplomatici e sarà trattata a fondo nei briefing prima della partenza;

- un'attuazione adeguata delle linee guida richiede risorse finanziarie e umane sufficienti. Va tenuto presente che le visite in particolare ai difensori dei diritti dell'uomo in zone rurali alimentano forti aspettative e che è auspicabile assegnare a queste attività una parte dei piccoli crediti a disposizione delle rappresentanze estere. La Centrale del DFAE è disposta a esaminare progetti concreti che le verranno sottoposti in tal senso;
- le rappresentanze all'estero devono sviluppare il riflesso di valutare sistematicamente le situazioni di rischio e adottare le misure del caso. La Centrale è a disposizione per assistere.

## 3.2 Monitoraggio

In seno al DFAE, il referente principale per le questioni legate ai difensori dei diritti dell'uomo è la Divisione Sicurezza umana. Per tenersi aggiornata sulle attività delle rappresentanze all'estero necessita d'informazioni sottoposte a scadenze regolari:

- la situazione dei difensori dei diritti dell'uomo deve essere riflessa nel rapporto annuo sui diritti dell'uomo,;
- le segnalazioni tempestive trasmesse dalle rappresentanze estere alla Centrale nei casi urgenti.

La Centrale si accerterà che le informazioni elaborate dalle rappresentanze all'estero sui difensori dei diritti dell'uomo siano trattate con la dovuta attenzione e trasmesse alle persone competenti. Eventuali misure supplementari saranno valutate con la rappresentanza estera interessata.



# Allegato

## Link utili

Humanrights.ch; <http://www.humanrights.ch/fr/Dossiers/Defenseurs-DH/index.html>

## Altri orientamenti in materia di protezione dei difensori dei diritti dell'uomo

Garantire protezione - Orientamenti dell'Unione europea sui difensori dei diritti umani

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16332-re01.it08.pdf>

Norway's efforts to support human rights defenders:

[http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/Menneskerettighetsforkjaempere/](http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/Menneskerettighetsforkjaempere/VeiledningMRforkjengelskFIN.pdf)  
[VeiledningMRforkjengelskFIN.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/Menneskerettighetsforkjaempere/VeiledningMRforkjengelskFIN.pdf)

## Norme internazionali in materia di diritti dell'uomo

Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, 1966

<http://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19660259/index.html>

Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, 1966

<http://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19660262/index.html>

Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, 1984 (CAT)

<http://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19840309/index.html>

Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, 2002 (OPCAT)

Protocollo facoltativo alla Convenzione dell'ONU contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 18 dicembre 2002

Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, 1979 (CEDAW)

<http://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19983322/index.html>

Commento alla Dichiarazione dell'ONU sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti:

<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/CommentarytoDeclarationondefendersjuly2011.pdf>

## Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti dell'uomo

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/SRHRDefendersIndex.aspx>

### Meccanismi regionali di protezione dei difensori dei diritti dell'uomo

**OSA:** relatore speciale sulla situazione dei difensori dei diritti dell'uomo, José de Jesus Orozco Hernandez: <http://www.oas.org/en/iachr/defenders/mandate/composition.asp>

**Commissione africana:** Commissione Africana sui diritti dell'uomo e dei popoli, relatore speciale sui difensori dei diritti dell'uomo: <http://www.achpr.org/mechanisms/human-rights-defenders/>

**ODIHR (OSCE):** ufficio di coordinamento per i difensori dei diritti dell'uomo e per le istituzioni nazionali che operano in difesa dei diritti dell'uomo: <http://www.osce.org/odihr/103584>. Rapporto: *Human Rights Defenders in the OSCE Region: Challenges and Good Practices*: <http://www.osce.org/odihr/29714>

**Consiglio d'Europa:** [http://www.coe.int/t/commissioner/Activities/HRD/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/Activities/HRD/default_en.asp)

### Elenco delle abbreviazioni e degli acronimi

CE	Consiglio d'Europa
DFAE	Dipartimenti federali di affari esteri
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
DSH	Divisione sicurezza umana
EPU	Esame periodico universale
LGBTI	Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex
ONG	Organizzazione Non Governativa
OSA	Organizzazione degli Stati americani
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
Patto I	Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali
Patto II	Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici
UA	Unione africana
UMF	Ufficio federale della migrazione
VTL	Visa a validità territoriale limitata





## Colophon

Editore:

Dipartimento federale degli affari esteri DFAE

**Direzione politica DP**

3003 Berna

[www.dfae.admin.ch](http://www.dfae.admin.ch)

Impaginazione:

Comunicazione visuale DFAE, Berna

Immagini:

Dalla mostra «Faces of Human Rights Defenders and the Extractive Industry»,

©2013, Daniel Schweizer

Ordinazioni:

**Informazione DFAE**

Tel.: +41 (0)31 322 31 53

E-mail: [publikationen@eda.admin.ch](mailto:publikationen@eda.admin.ch)

Contatto:

**Divisione Sicurezza umana**

+41 (0)31 322 30 50

E-Mail: [pd-ams@eda.admin.ch](mailto:pd-ams@eda.admin.ch)

Questa pubblicazione è disponibile anche in tedesco, francese e inglese.

Berna, 2013



